CORTES GENERALES

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 2011
y
debates en las Cortes Generales

I. Informe

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 2011
y
debates en las Cortes Generales

CORTES GENERALES

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 2011
y
debates en las Cortes Generales

I. Informe

Madrid, 2012

España. Defensor del Pueblo

Informe anual 2011 y debates en las Cortes Generales / Defensor del Pueblo. - Madrid : Defensor del Pueblo, 2012
2 v. : gráf. ; 26 cm
En la portada Cortes Generales

I. Informe. - 1.155 p.
II. Debates. - p.

1. Informe de actividad 2. Debates parlamentarios I. Título

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Este Informe anual ha sido publicado también por las Cortes Generales en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*.
X Legislatura. Serie A, núm. 35, de12 de abril de 2012.

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
servicio.publicaciones@defensordelpueblo.es
http://www.defensordelpueblo.es

ISSN: 2172-2455
Depósito legal: M. 19.946-2012
Producción gráfica: Closas-Orcoyen, S. L.
Paracuellos de Jarama (Madrid)

SUMARIO

Páginas

I. PRESENTACIÓN 31

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 39

1. QUEJAS RECIBIDAS E INVESTIGACIONES DE OFICIO INICIADAS EN 2011 42
   - 1.1. Total de ciudadanos 42
   - 1.2. Total de expedientes de queja e investigaciones de oficio 42
   - 1.3. Distribución de las quejas 44
     - 1.3.1. Distribución según el sexo de los ciudadanos 44
     - 1.3.2. Quejas según su forma de recepción 44
     - 1.3.3. Distribución según la vía de remisión de los expedientes de queja 45
     - 1.3.4. Distribución de las quejas por su procedencia geográfica 47
       - 1.3.4.1. De procedencia nacional 47
       - 1.3.4.2. De procedencia extranjera 51
     - 1.3.5. Distribución de los expedientes de queja por sectores 53
2. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS 55
   - 2.1. Expedientes de queja individual 57
   - 2.2. Expedientes de queja colectiva 63
   - 2.3. Expedientes de investigación de oficio 65
3. QUEJAS PROCEDENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES, TRAMITADAS, ABIERTAS O REABIERTAS EN EL AÑO 2011 70
4. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y ADVERTENCIAS 78
   - 4.1. Resoluciones formuladas durante el año 2011 78
   - 4.2. Evolución de las resoluciones de ejercicios anteriores 80

5. INFORMACIÓN AL CIUDADANO 81
ANEXOS 83
Quejas colectivas más destacadas 83
Quejas apoyadas por un número significativo de ciudadanos 84
Investigaciones de oficio 85

III. ADMINISTRACIONES QUE HAN INCUMPLIDO (ENTORPECEDORAS) O HAN RETRASADO NOTORIAMENTE SU RESPUESTA A LOS REQUERIMIENTOS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 109

1. ADMINISTRACIONES ENTORPECEDORAS 112
1.1. Otros 112
1.1.1. Colegio de Abogados de Toledo 112

2. ADMINISTRACIONES QUE NO HAN CONTESTADO EN EL AÑO 2011, TRAS EL TERCER REQUERIMIENTO 112
2.1. Administración General del Estado 112
2.1.1. Ministerio de Fomento 112
2.1.2. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 112
2.2. Administración autonómica 113
2.2.1. Comunidad Autómoma de Andalucía 113
2.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón 113
2.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias 113
2.2.4. Comunidad de Madrid 114
2.2.5. Comunitat Valenciana 114
2.3. Administración local 114
2.3.1. Ayuntamiento de Águilas (Murcia) 114
2.3.2. Ayuntamiento de Almaraz (Cáceres) 115
2.3.3. Ayuntamiento de Alzira (Valencia) 115
2.3.4. Ayuntamiento de Arona (Santa Cruz de Tenerife) 115
2.3.5. Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) 115
2.3.6. Ayuntamiento de Binissalem (Illes Balears) 115
2.3.7. Ayuntamiento de Blanca (Murcia) 115
2.3.8. Ayuntamiento de Borja (Zaragoza) 115
2.3.9. Ayuntamiento de Bormujos (Sevilla) 116
2.3.10. Ayuntamiento de Burgos 116
2.3.11. Ayuntamiento de Cabrerizos (Salamanca) 116
2.3.12. Ayuntamiento de Camargo (Cantabria) 116
2.3.13. Ayuntamiento de Camariñas (A Coruña) 116
2.3.14. Ayuntamiento de Carabaña (Madrid) 116
2.3.15. Ayuntamiento de Cartaya (Huelva) 117
2.3.16. Ayuntamiento de Castalla (Alicante) 117
2.3.17. Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama (La Rioja) 117
2.3.18. Ayuntamiento de Cieza (Murcia) 117
2.3.19. Ayuntamiento de Cudillero (Asturias) 117
2.3.20. Ayuntamiento de Curiel de Duero (Valladolid) 117

2.3.21. Ayuntamiento de El Astillero (Cantabria) 117
2.3.22. Ayuntamiento de Estepona (Málaga) 118
2.3.23. Ayuntamiento de Fuentenovilla (Guadalajara) 118
2.3.24. Ayuntamiento de Guadalajara 118
2.3.25. Ayuntamiento de Ibi (Alicante) 118
2.3.26. Ayuntamiento de Leganés (Madrid) 118
2.3.27. Ayuntamiento de Llanes (Asturias) 118
2.3.28. Ayuntamiento de Llucmajor (Illes Balears) 118
2.3.29. Ayuntamiento de Logroño 119
2.3.30. Ayuntamiento de Lorca (Murcia) 119
2.3.31. Ayuntamiento de Mijas (Málaga) 119
2.3.32. Ayuntamiento de Motril (Granada) 119
2.3.33. Ayuntamiento de Oropesa (Toledo) 119
2.3.34. Ayuntamiento de Otura (Granada) 119
2.3.35. Ayuntamiento de Pilar de la Horadada (Alicante) 119
2.3.36. Ayuntamiento de Porto do Son (A Coruña) 119
2.3.37. Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid) 120
2.3.38. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana (Las Palmas) 120
2.3.39. Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid) 120
2.3.40. Ayuntamiento de San Martín de la Vega (Madrid) 120
2.3.41. Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (Illes Balears) 120
2.3.42. Ayuntamiento de Santas Martas (León) 120
2.3.43. Ayuntamiento de Solana del Pino (Ciudad Real) 120
2.3.44. Ayuntamiento de Teguise (Las Palmas) 121
2.3.45. Ayuntamiento de Torrejón el Rubio (Cáceres) 121
2.3.46. Ayuntamiento de Valle de Ollo (Navarra) 121
2.3.47. Ayuntamiento de Vilar de Barrio (Ourense) 121
2.3.48. Ayuntamiento de Villaralbo (Zamora) 121
2.3.49. Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real) 121
2.3.50. Ayuntamiento de Villena (Alicante) 121
2.3.51. Ayuntamiento de Xirivella (Valencia) 122
2.3.52. Diputación Provincial de Burgos 122
2.4. Otros 122
2.4.1. Comunidad de Regantes de Las Vegas del Almar (Salamanca) 122
3. ADMINISTRACIONES QUE HAN CONTESTADO AL TERCER REQUERIMIENTO. 122
3.1. Administración General del Estado 122
3.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 122
3.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda 123
3.1.3. Ministerio de Educación 123
3.1.4. Ministerio de Fomento 124
3.1.5. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio 125
3.1.6. Ministerio del Interior 125

3.1.7. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 125
3.1.8. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad 126
3.1.9. Ministerio de Trabajo e Inmigración 126
3.2. Administración autonómica 126
3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía 126
3.2.2. Principado de Asturias 127
3.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias 127
3.2.4. Comunidad Autónoma de Cantabria 128
3.2.5. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 128
3.2.6. Comunidad Autónoma de Cataluña 128
3.2.7. Comunidad Autónoma de Galicia 128
3.2.8. Comunidad Autónoma de las Illes Balears 128
3.2.9. Comunidad de Madrid 129
3.2.10. Región de Murcia 131
3.2.11. Comunitat Valenciana 131
3.3. Administración local 131
3.3.1. Ayuntamiento de Albalat dels Sorells (Valencia) 131
3.3.2. Ayuntamiento de Almería 131
3.3.3. Ayuntamiento de Andratx (Illes Balears) 131
3.3.4. Ayuntamiento de Avilés (Asturias) 132
3.3.5. Ayuntamiento de Belmonte de Miranda (Asturias) 132
3.3.6. Ayuntamiento de Borox (Toledo) 132
3.3.7. Ayuntamiento de Cáceres 132
3.3.8. Ayuntamiento de Camariñas (A Coruña) 132
3.3.9. Ayuntamiento de Cànoves i Samalús (Barcelona) 132
3.3.10. Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz (Murcia) 132
3.3.11. Ayuntamiento de Casarrubios del Monte (Toledo) 132
3.3.12. Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid) 133
3.3.13. Ayuntamiento de Ceuta 133
3.3.14. Ayuntamiento de Collado Mediano (Madrid) 133
3.3.15. Ayuntamiento de Collado Villalba (Madrid) 133
3.3.16. Ayuntamiento de Cuevas de San Marcos (Málaga) 133
3.3.17. Ayuntamiento de El Berrueco (Madrid) 133
3.3.18. Ayuntamiento de Esparragosa de Lares (Badajoz) 134
3.3.19. Ayuntamiento de Granada 134
3.3.20. Ayuntamiento de Guadalajara 134
3.3.21. Ayuntamiento de Illescas (Toledo) 134
3.3.22. Ayuntamiento de La Puebla de Guzmán (Huelva) 134
3.3.23. Ayuntamiento de La Torre de Claramunt (Barcelona) 134
3.3.24. Ayuntamiento de Langreo (Asturias) 135
3.3.25. Ayuntamiento de Llucmajor (Illes Balears) 135
3.3.26. Ayuntamiento de Los Molinos (Madrid) 135
3.3.27. Ayuntamiento de Mogente (Valencia) 135

3.3.28. Ayuntamiento de Mombuey (Zamora) 135
3.3.29. Ayuntamiento de Moncada (Valencia)..... 135
3.3.30. Ayuntamiento de Mora (Toledo) 136
3.3.31. Ayuntamiento de Mos (Pontevedra) 136
3.3.32. Ayuntamiento de Navalcarnero (Madrid) 136
3.3.33. Ayuntamiento de Noja (Cantabria)..... 136
3.3.34. Ayuntamiento de Padrón (A Coruña) 136
3.3.35. Ayuntamiento de Parla (Madrid) 136
3.3.36. Ayuntamiento de Pollensa (Illes Balears)..... 136
3.3.37. Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Las Palmas) 137
3.3.38. Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid)..... 137
3.3.39. Ayuntamiento de San Fulgencio (Alicante)..... 137
3.3.40. Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia)..... 137
3.3.41. Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) 137
3.3.42. Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (Illes Balears) 137
3.3.43. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife..... 137
3.3.44. Ayuntamiento de Santa Margalida (Illes Balears) 138
3.3.45. Ayuntamiento de Santiago de Compostela (A Coruña) 138
3.3.46. Ayuntamiento Sotoserrano (Salamanca) 138
3.3.47. Ayuntamiento de Tábara (Zamora) 138
3.3.48. Ayuntamiento de Totana (Murcia)..... 138
3.3.49. Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid) 138
3.3.50. Ayuntamiento de Tui (Pontevedra) 138
3.3.51. Ayuntamiento de Valdeaveruelo (Guadalajara) 139
3.3.52. Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid)..... 139
3.3.53. Ayuntamiento de Valdoviño (A Coruña)..... 139
3.3.54. Ayuntamiento de Venturada (Madrid)..... 139
3.3.55. Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal (Sevilla) 139
3.3.56. Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real)..... 139
3.3.57. Ayuntamiento de Villarrubia de Santiago (Toledo) 140
3.3.58. Ayuntamiento de Xirivella (Valencia)..... 140
3.3.59. Ayuntamiento de Yeles (Toledo)..... 140
3.3.60. Diputación Provincial de Alicante 140
3.4. Otros 140
3.4.1. Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Badajoz..... 140

IV. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 141

1. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 143

1.1. Dilaciones indebidas 143
1.1.1. Dilaciones indebidas en la jurisdicción civil..... 145
1.1.2. Dilaciones indebidas en la jurisdicción penal..... 146
1.1.3. Dilaciones indebidas en la jurisdicción contencioso-administrativa ... 148

1.1.4. Dilaciones indebidas en la jurisdicción social 150
1.1.5. Dilaciones indebidas en la jurisdicción mercantil 151
1.1.6. Tribunal Constitucional 152

1.2. Violencia doméstica 154
1.3. Medios personales y materiales de la Administración de Justicia y problemas estructurales 158
1.4. Servicio público judicial 164
1.5. Reformas legislativas 167
1.6. Menores infractores 171
1.7. Registro Civil 172

1.7.1. Medidas para la mejora del funcionamiento del Registro Civil 172
1.7.2. Quejas acerca de registros civiles concretos 175
1.7.3. Registros consulares 179
1.7.4. Registro Central de Penados y Rebeldes 181

1.8. Abogados y Procuradores 182
1.9. Notarios y Registradores 190
1.10. Solicitud de indulto al preso más antiguo de España 191
1.11. Niños robados 192

2. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA 193

2.1. Consideraciones previas 193
2.2. Fallecimientos en prisión 196
2.3. Malos tratos 199
2.4. Tratamiento 205

2.4.1. Enfermos mentales en prisión 205
2.4.2. Módulos de respeto 212
2.4.3. Presos con discapacidad 212

2.5. Derechos de los internos 213
2.6. Monitores deportivos y ocupacionales 214
2.7. Telemedicina 215
2.8. Mujeres con niños en prisión 215
2.9. Cumplimiento de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad 215
2.10. Infraestructuras 216
2.11. Presos españoles en el extranjero 217

3. CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA 222

3.1. Víctimas del terrorismo 222
3.2. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 224

3.2.1. Malos tratos 224
3.2.2. Trato incorrecto 229

3.3. Cuestiones relativas a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana 232
3.4. Situaciones de inseguridad ciudadana 235
3.5. Oficinas de expedición del documento nacional de identidad 239

3.6. Derechos ciudadanos 241
3.6.1. Derechos de reunión y manifestación 241
3.6.2. Registros administrativos 244
3.6.3. Derecho a recibir respuesta 245
3.6.4. Derechos del detenido 246
3.6.5. Cancelación de antecedentes policiales 247
3.6.6. Derechos lingüísticos 249
3.6.7. Filtración policial a prensa 250
3.6.8. Acceso a móvil sin orden judicial previa 250
3.6.9. Libertad religiosa 253
3.7. Tráfico 255
3.7.1. Procedimiento sancionador 255
3.7.2. Otras cuestiones de tráfico 261
3.7.2.1. Personas con movilidad reducida 261
3.7.2.2. Garantías en el procedimiento sancionador 264
3.7.2.3. Seguridad peatonal 265

4. ADMINISTRACIÓN MILITAR 266

5. MIGRACIONES E IGUALDAD DE TRATO 266
5.1. Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el exterior 267
5.1.1. Atención a emigrantes 267
5.1.2. Asistencia y protección consulares 269
5.2. Entrada a territorio nacional 271
5.2.1. Procedimiento para la emisión de carta de invitación 271
5.2.2. Actuaciones en puestos fronterizos. Denegaciones de entrada 271
5.2.3. Autorizaciones de regreso y dificultades para la obtención de visados de entrada 273
5.3. Tratamiento a polizones 275
5.4. Entrada de extranjeros por puestos no habilitados 276
5.4.1. Seguimiento de la visita al Centro de Primera Acogida y Detención de Motril (Granada) 276
5.4.2. Seguimiento de la visita a los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla y Ceuta 277
5.5. Menores extranjeros no acompañados 277
5.5.1. Determinación de edad 277
5.5.2. Declaración de desamparo. Alcance y cesación de la tutela 279
5.5.3. Problemas en la documentación de la residencia legal 280
5.5.4. Traslado de menores entre comunidades autónomas y Registro Central de Menores Extranjeros no Acompañados 283
5.5.5. Situación de los extutelados 283
5.5.6. Visitas a Centros 285
5.5.6.1. Seguimiento de visitas realizadas en años anteriores 285
5.6. Centros de internamiento de extranjeros 286

5.7. Expulsiones y devoluciones 291
5.7.1. Atención y protección a víctimas de violencia de género en situación irregular 291
5.7.2. Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento 292
5.7.2.1. Asistencia jurídica 292
5.7.2.2. Procedimientos de devolución 292
5.7.2.3. Procedimientos de expulsión 293
5.8. Víctimas de trata de seres humanos 296
5.9. Centros de gestión administrativa 300
5.9.1. Oficinas consulares 300
5.9.1.1. Atención y comunicación con las dependencias consulares. 300
5.9.1.2. Supervisión de los criterios generales de actuación consular. 302
5.9.2. Oficinas de extranjeros 308
5.9.2.1. Seguimiento de las visitas de años anteriores 312
5.10. Procedimientos de residencia y cuestiones conexas 313
5.10.1. Régimen comunitario 313
5.10.1.1. Período transitorio que afecta a la libre circulación de ciudadanos rumanos 313
5.10.1.2. Facilitación de la entrada y residencia de familiares de ciudadanos comunitarios y españoles no incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero 314
5.10.1.3. Trámites para la obtención de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión 317
5.10.2. Régimen general de extranjería 318
5.10.2.1. Tramitación de los visados y autorizaciones de residencia por reagrupación familiar 318
5.10.2.2. Autorizaciones de residencia y de estancia 320
5.10.2.3. Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales 322
5.11. Asilo 323
5.12. Igualdad de trato 327
6. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA 332
6.1. Educación no universitaria 333
6.1.1. Instalaciones escolares 333
6.1.2. Escolarización 339
6.1.3. Admisión de alumnos 347
6.1.4. Ordenación académica 352
6.1.5. Transporte escolar 362
6.1.6. Educación en general 366
6.2. Enseñanza universitaria 373
6.2.1. Acceso a la Universidad 373
6.2.2. Sistemas de calificación académica universitaria 381

6.2.3. Titulaciones universitarias 387
6.2.4. Becas y ayudas al estudio 393

7. ADMINISTRACIÓN SANITARIA 403
7.1. Consideración general 403
7.1.1. Universalización y gratuidad del derecho a la asistencia sanitaria 404
7.1.2. Información y documentación clínica 406
7.1.3. Ordenación de prestaciones 408
7.1.4. Listas de espera 411
7.1.5. Transporte sanitario 413
7.1.6. Actuaciones en el ámbito de la atención primaria 414
7.1.7. Actuaciones en el ámbito de la atención especializada 416
7.1.8. Seguridad de los pacientes 419
7.1.9. Salud mental 422
7.1.10. Prestación farmacéutica, control de medicamentos y oficinas de farmacia 424

8. ACCIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL 427
8.1. Acción social 427
8.1.1. Menores 427
8.1.2. Personas con discapacidad 434
8.1.2.1. Accesibilidad 435
8.1.2.2. Recursos para personas con discapacidad 440
8.1.3. Tercera edad 446
8.1.4. Situación de dependencia 449
8.1.5. Familias numerosas 453
8.1.6. Personas en situación de pobreza y exclusión social 455
8.2. Seguridad Social 458
8.2.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas 460
8.2.2. Cotización y recaudación 461
8.2.3. Prestaciones de incapacidad 462
8.2.4. Pensiones de jubilación 464
8.2.5. Revalorización de pensiones 465
8.2.6. Seguridad Social internacional 465
8.2.7. Prestaciones por desempleo 466

9. ADMINISTRACION LABORAL 470
9.1. Formación Profesional 470
9.2. Colocación y empleo 471
9.2.1. Oficinas de empleo 473
9.3. Otros aspectos 475

10. HACIENDA PÚBLICA 480
10.1. Tributos estatales 480
10.1.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 480
10.1.2. Impuesto sobre el Valor Añadido 489

10.2. Impuestos transmisorios 492
10.2.1. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales 492
10.2.2. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones 494
10.3. Tributos locales 496
10.3.1. Gestión compartida 496
10.3.1.1. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica 498
10.3.1.2. Impuesto sobre Bienes Inmuebles 502
10.3.1.3. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana 505
10.3.2. Tasas locales 506

11. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA 508
11.1. Seguros 508
11.2. Entidades financieras 513
11.3. Actuaciones derivadas de la coyuntura económica 518
11.4. Gas 524
11.5. Suministro de electricidad 526
11.6. Aguas 530
11.7. Agricultura, ganadería y pesca 531
11.8. Comercio 532
11.9. Consumo 533
11.10. Defensa de la competencia 539
11.11. Colegios profesionales de Ingenieros e Ingenieros Técnicos en Informática 540
11.12. Mercado del tabaco 541

12. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES 542
12.1. Comunicaciones 542
12.1.1. Operador designado para la prestación del servicio universal 542
12.1.2. Servicio universal de las telecomunicaciones 542
12.1.3. Telefonía móvil 545
12.1.4. Servicio de atención al cliente de los operadores 546
12.1.5. Defensor del Usuario de la Administración Electrónica 548
12.1.6. Correos y Telégrafos 549
12.1.7. Televisión 552
12.2. Transporte interurbano 554
12.2.1. Transporte ferroviario 554
12.2.2. Transporte aéreo de viajeros 556
12.2.3. Aviación civil 557
12.2.4. Transporte por carretera 558
12.2.5. Transporte marítimo 558
12.3. Transporte urbano 559
12.3.1. Transporte de ámbito local 559

13. MEDIO AMBIENTE 559

13.1. Derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia ambiental 560

13.1.1. Derecho de acceso a la información 560

13.1.2. Derecho de participación pública 564

13.1.3. Derecho de acceso a la justicia 566

13.2. Evaluación de impactos. Licencias municipales 568

13.2.1. Evaluación estratégica de planes y programas 568

13.2.2. Evaluación ambiental de proyectos 569

13.2.3. Impacto de las infraestructuras: aeropuertos, carreteras y ferrocarriles 571

13.2.4. Licencias municipales sobre actividades clasificadas 577

13.2.5. Responsabilidad ambiental 579

13.3. Recursos naturales 580

13.3.1. Protección y conservación de los espacios naturales, flora y fauna 580

13.3.2. Vías pecuarias y caminos públicos 586

13.3.3. Aguas continentales 590

13.3.4. Mar, costas y puertos 596

13.4. Contaminación 599

13.4.1. Prevención y gestión de residuos 599

13.4.2. Contaminación atmosférica y electromagnética 604

13.4.3. Contaminación acústica 605

14. URBANISMO Y VIVIENDA 608

14.1. Urbanismo 608

14.1.1. Planeamiento urbanístico 609

14.1.1.1. Sensibilidad ciudadana por la conservación y preservación del entorno 609

14.1.1.2. Tramitación de planes urbanísticos y territoriales 610

14.1.1.3. Límites a la planificación urbanística por razón del medio ambiente. Evaluación ambiental estratégica de los planes 617

14.1.2. Ejecución del planeamiento y licencias 619

14.1.2.1. Ejecución incompleta en urbanizaciones antiguas 620

14.1.2.2. Licencias 623

14.1.3. Deber de conservación. Inspección técnica de edificios 625

14.1.4. Información urbanística 628

14.1.5. Disciplina urbanística 630

14.2. Vivienda 632

14.2.1. El problema de la vivienda en España y su reflejo en la actividad del Defensor del Pueblo 632

14.2.2. Amparo judicial del derecho a la vivienda 635

14.2.3. Obligación de las Administraciones de facilitar una vivienda a quienes la necesitan 639

14.2.4. Viviendas de promoción pública vacías 640
14.2.5. Desahucios por impago de hipoteca o del alquiler 641
14.2.6. Renuncia a viviendas de promoción pública 643
14.2.7. Ocupación ilegal de viviendas de promoción pública 643
14.2.8. Listas de espera para la adjudicación de viviendas 645
14.2.9. Sobre la falta de un registro público de demandantes de VPP 645
14.2.10. Otras deficiencias de los servicios públicos de vivienda 647
14.2.11. Renta básica de emancipación de los jóvenes 653
14.2.12. Sociedad Pública de Alquiler 654
14.2.13. Barreras arquitectónicas 655

15. ADMINISTRACIÓN LOCAL 656

15.1. Información y participación ciudadana 656
15.2. Actividades y servicios de las Corporaciones Locales 662
15.3. Gestión del Padrón Municipal 674

16. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 680

16.1. Acceso al empleo público 680
16.2. Provisión de puestos de trabajo y movilidad 693
16.3. Retribuciones de los empleados públicos 699
16.4. Condiciones laborales de los empleados públicos 703
16.5. Pensiones y prestaciones 710

17. ACCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 714

17.1. Procedemiento administrativo 714
17.2. Responsabilidad patrimonial 716
17.3. Procedimientos tributarios 722
17.4. Tribunales Económico-Administrativos 725
17.5. Catastro 726
17.6. Expropiación 729
17.7. Contratación administrativa 735
17.8. Carreteras 737
17.9. Ayudas públicas 739

18. EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP) 740

19. OTROS ASUNTOS 744

19.1. Cooficialidad lingüística 744
19.2. Protección de datos de carácter personal 751
19.3. Régimen electoral 756
19.4. La protección de los ciudadanos frente a los medios de comunicación audiovisuales 770
19.5. Utilización de la bandera española 771

V. RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO 779
1. RECOMENDACIONES 781
1.1. Recomendaciones admitidas 781
1.1.1. Administración General del Estado 781
1.1.1.1. Ministerio de Economía y Hacienda 781
1.1.1.2. Ministerio de Educación 781
1.1.1.3. Ministerio de Fomento 783
1.1.1.4. Ministerio del Interior 783
1.1.1.5. Ministerio de Justicia 784
1.1.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 785
1.1.1.7. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública ... 786
1.1.1.8. Varios departamentos ministeriales 787
1.1.2. Administración autonómica 788
1.1.2.1. Principado de Asturias 788
1.1.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias 788
1.1.2.3. Comunidad de Castilla y León 788
1.1.2.4. Comunidad Autónoma de Cataluña 789
1.1.2.5. Comunidad Autónoma de Galicia 789
1.1.2.6. Comunidad Autónoma de las Illes Balears 789
1.1.2.7. Comunidad de Madrid 790
1.1.2.8. Región de Murcia 791
1.1.2.9. Comunitat Valenciana 791
1.1.2.10. Varias comunidades autónomas 792
1.1.3. Administración local 793
1.1.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid) 793
1.1.3.2. Ayuntamiento de Callosa d'ensarrià (Alicante) 793
1.1.3.3. Ayuntamiento de Canals (Valencia) 793
1.1.3.4. Ayuntamiento de Guareña (Badajoz) 794
1.1.3.5. Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid (Madrid) 794
1.1.3.6. Ayuntamiento de Lugo 794
1.1.3.7. Ayuntamiento de Madrid 794
1.1.3.8. Ayuntamiento de Santiago de Compostela (A Coruña) 795
1.1.3.9. Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid) 795
1.1.3.10. Ayuntamiento de Valencia 795
1.1.4. Varias administraciones 796
1.1.4.1. Secretaría de Estado de Justicia, del Ministerio de Justicia, y Departamento de Interior de la Comunidad Autónoma de Cataluña 796
1.1.4.2. Ministerio de Justicia y Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana 796
1.2. Recomendaciones rechazadas 797
1.2.1. Administración General del Estado 797
1.2.1.1. Ministerio de Economía y Hacienda 797

1.2.1.2. Ministerio de Educación 798
1.2.1.3. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio 799
1.2.1.4. Ministerio del Interior 799
1.2.1.5. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad 799
1.2.1.6. Ministerio de Trabajo e Inmigración 800
1.2.1.7. Varios departamentos ministeriales 800
1.2.2. Administración autonómica 801
1.2.2.1. Comunidad Autónoma de Galicia 801
1.2.2.2. Comunidad de Madrid 801
1.2.2.3. Comunitat Valenciana 802
1.2.3. Administración local 803
1.2.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid) 803
1.2.3.2. Ayuntamiento de Badajoz 803
1.2.3.3. Ayuntamiento de Madrid 803
1.3. Recomendaciones pendientes 804
1.3.1. Administración General del Estado 804
1.3.1.1. Ministerio de Economía y Hacienda 804
1.3.1.2. Ministerio de Educación 805
1.3.1.3. Ministerio de Fomento 806
1.3.1.4. Ministerio del Interior 807
1.3.1.5. Ministerio de Justicia 808
1.3.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 811
1.3.1.7. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad 811
1.3.1.8. Ministerio de Trabajo e Inmigración 811
1.3.2. Administración autonómica 813
1.3.2.1. Comunidad Autónoma de Aragón 813
1.3.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias 814
1.3.2.3. Comunidad de Castilla y León 814
1.3.2.4. Comunidad Autónoma de Cataluña 815
1.3.2.5. Comunidad Autónoma de las Illes Balears 816
1.3.2.6. Comunidad de Madrid 816
1.3.2.7. Comunidad Autónoma del País Vasco 817
1.3.2.8. Comunitat Valenciana 818
1.3.2.9. Varias comunidades autónomas 819
1.3.3. Administración local 821
1.3.3.1. Ayuntamiento de Cáceres 821
1.3.3.2. Ayuntamiento de Candeleda (Ávila) 821
1.3.3.3. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz) 821
1.3.3.4. Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (Cantabria) 822
1.3.3.5. Ayuntamiento de Ourense 822
1.3.3.6. Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid) 822
1.3.3.7. Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) 823
1.3.3.8. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante) 823

1.3.3.9. Ayuntamiento de Valdetorres (Badajoz) 823
1.3.3.10. Ayuntamiento de Valdés. Luarca (Asturias) 823
1.3.3.11. Varias administraciones locales 824
1.4. Otros 824
1.4.1. Fiscalía General del Estado 824
1.4.2. Consejo General de Colegios de Médicos 826
2. SUGERENCIAS 827
2.1. Sugerencias admitidas 827
2.1.1. Administración General del Estado 827
2.1.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 827
2.1.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda 827
2.1.1.3. Ministerio de Fomento 828
2.1.1.4. Ministerio del Interior 828
2.1.1.5. Ministerio de Justicia 829
2.1.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 829
2.1.1.7. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública ... 829
2.1.2. Administración autonómica 831
2.1.2.1. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 831
2.1.2.2. Comunidad de Castilla y León 831
2.1.2.3. Comunidad Autónoma de Extremadura 831
2.1.2.4. Comunidad Autónoma de Galicia 831
2.1.2.5. Comunidad de Madrid 832
2.1.2.6. Comunitat Valenciana 832
2.1.3. Administración local 832
2.1.3.1. Ayuntamiento de Archena (Murcia) 832
2.1.3.2. Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid) 832
2.1.3.3. Ayuntamiento de Benicàssim (Castellón) 833
2.1.3.4. Ayuntamiento de Canals (Valencia) 833
2.1.3.5. Ayuntamiento de Canet d'en Berenguer (Valencia) 833
2.1.3.6. Ayuntamiento de Colmenar Viejo (Madrid) 833
2.1.3.7. Ayuntamiento de El Boalo (Madrid) 833
2.1.3.8. Ayuntamiento de Jumilla (Murcia) 833
2.1.3.9. Ayuntamiento de La Puebla de Almoradiel (Toledo) 833
2.1.3.10. Ayuntamiento de León 833
2.1.3.11. Ayuntamiento de Loeches (Madrid) 833
2.1.3.12. Ayuntamiento de Madrid 834
2.1.3.13. Ayuntamiento de Moncada (Valencia) 834
2.1.3.14. Ayuntamiento de Orihuela (Alicante) 834
2.1.3.15. Ayuntamiento de Oviedo 834
2.1.3.16. Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres) 834
2.1.3.17. Ayuntamiento de Puebla de la Calzada (Badajoz) 835
2.1.3.18. Ayuntamiento de Santander 835

2.1.3.19. Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) 835
2.1.3.20. Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid) 835
2.1.3.21. Ayuntamiento de Valencia 835
2.1.3.22. Ayuntamiento de Valverde del Fresno (Cáceres) 835
2.1.3.23. Ayuntamiento de Zaragoza 835
2.1.4. Varias administraciones 835
2.1.4.1. Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, y Ayuntamiento de El Prat de Llobregat (Barcelona) 835
2.1.4.2. Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior y Diputación Provincial de Jaén 836
2.2. Sugerencias rechazadas 836
2.2.1. Administración General del Estado 836
2.2.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 836
2.2.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda 836
2.2.1.3. Ministerio de Fomento 836
2.2.1.4. Ministerio del Interior 837
2.2.1.5. Ministerio de Justicia 837
2.2.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 837
2.2.1.7. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública ... 837
2.2.1.8. Ministerio de Trabajo e Inmigración 838
2.2.2. Administración autonómica 838
2.2.2.1. Principado de Asturias 838
2.2.2.2. Cantabria 838
2.2.2.3. Comunidad Autónoma de Galicia 838
2.2.2.4. Comunidad de Madrid 838
2.2.2.5. Región de Murcia 839
2.2.2.6. Comunitat Valenciana 839
2.2.3. Administración local 839
2.2.3.1. Ayuntamiento de Adra (Almería) 839
2.2.3.2. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid) 839
2.2.3.3. Ayuntamiento de Madrid 839
2.2.3.4. Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) 839
2.2.3.5. Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo) 840
2.2.4. Otros 840
2.2.4.1. Comunidad de Regantes del Sector I de la margen derecha del canal Júcar-Turia, de Tous (Valencia) 840
2.2.4.2. Comunidad de Regantes Virgen de las Nieves, de Aspe (Alicante) 840
2.3. Sugerencias pendientes 840
2.3.1. Administración General del Estado 840
2.3.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 840
2.3.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda 841
2.3.1.3. Ministerio de Fomento 841
2.3.1.4. Ministerio del Interior 842

2.3.1.5. Ministerio de Justicia 842
2.3.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 842
2.3.1.7. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública ... 843
2.3.1.8. Ministerio de Trabajo e Inmigración 843
2.3.2. Administración autonómica 844
2.3.2.1. Comunidad Autónoma de Canarias..... 844
2.3.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 844
2.3.2.3. Comunidad de Castilla y León 844
2.3.2.4. Comunidad Autónoma de Galicia..... 844
2.3.2.5. Comunidad Autónoma de las Illes Balears 844
2.3.2.6. Comunidad de Madrid..... 845
2.3.3. Administración local 845
2.3.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla)..... 845
2.3.3.2. Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid)..... 845
2.3.3.3. Ayuntamiento de Benasque (Huesca) 846
2.3.3.4. Ayuntamiento de Cáceres 846
2.3.3.5. Ayuntamiento de Camuñas (Toledo)..... 846
2.3.3.6. Ayuntamiento de Colmenar Viejo (Madrid)..... 846
2.3.3.7. Ayuntamiento de Coslada (Madrid) 846
2.3.3.8. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz)..... 846
2.3.3.9. Ayuntamiento de Íllora (Granada) 846
2.3.3.10. Ayuntamiento de Langreo (Asturias)..... 846
2.3.3.11. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria..... 847
2.3.3.12. Ayuntamiento de Los Santos de la Humosa (Madrid)..... 847
2.3.3.13. Ayuntamiento de Madrid..... 847
2.3.3.14. Ayuntamiento de Malagón (Ciudad Real) 847
2.3.3.15. Ayuntamiento de Mora (Toledo) 847
2.3.3.16. Ayuntamiento de Moralzarzal (Madrid)..... 848
2.3.3.17. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid) 848
2.3.3.18. Ayuntamiento de Ourense 848
2.3.3.19. Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid)..... 848
2.3.3.20. Ayuntamiento de Pelahustán (Toledo)..... 848
2.3.3.21. Ayuntamiento de Pesquera (Cantabria)..... 848
2.3.3.22. Ayuntamiento de Pollos (Valladolid)..... 848
2.3.3.23. Ayuntamiento de Pozuelo de Zarzón (Cáceres) 848
2.3.3.24. Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) 849
2.3.3.25. Ayuntamiento de Riofrío de Aliste (Zamora) 849
2.3.3.26. Ayuntamiento de Ruiloba (Cantabria)..... 849
2.3.3.27. Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) 849
2.3.3.28. Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada (Ávila) 849
2.3.3.29. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante) 849
2.3.3.30. Ayuntamiento de Valdés (Asturias)..... 849
2.3.3.31. Ayuntamiento de Villacastín (Segovia) 850

2.3.3.32. Diputación Provincial de Burgos 850
2.3.3.33. Diputación Provincial de Cuenca 850
2.3.3.34. Diputación Provincial de Salamanca 850
2.3.4. Varias administraciones 850
2.3.4.1. Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Getafe (Madrid) ... 850
2.3.5. Otros 850
2.3.5.1. Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife 850
2.3.5.2. Comunidad de Regantes de Alberite (La Rioja) 850
3. RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES 851
3.1. Administración General del Estado 851
3.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 851
3.1.2. Ministerio de Defensa 851
3.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda 851
3.1.4. Ministerio de Fomento 853
3.1.5. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio 853
3.1.6. Ministerio del Interior 853
3.1.7. Ministerio de Justicia 854
3.1.8. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 854
3.1.9. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública 855
3.1.10. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad 855
3.1.11. Ministerio de Trabajo e Inmigración 856
3.2. Administración autonómica 856
3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía 856
3.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón 856
3.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias 857
3.2.4. Cantabria 857
3.2.5. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 857
3.2.6. Comunidad de Castilla y León 858
3.2.7. Comunidad Autónoma de Galicia 858
3.2.8. Comunidad Autónoma de las Illes Balears 859
3.2.9. Comunidad de Madrid 859
3.2.10. Comunidad Autónoma de La Rioja 861
3.2.11. Comunitat Valenciana 861
3.3. Administración local 862
3.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid) 862
3.3.2. Ayuntamiento de Archena (Murcia) 862
3.3.3. Ayuntamiento de Barcelona 863
3.3.4. Ayuntamiento de Bernicàssim (Castellón) 863
3.3.5. Ayuntamiento de Cáceres 863
3.3.6. Ayuntamiento de Ceuta 863
3.3.7. Ayuntamiento de Chinchón (Madrid) 863
3.3.8. Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears) 863

3.3.9. Ayuntamiento de Collado Villalba (Madrid) 864
3.3.10. Ayuntamiento de Colmenar Viejo (Madrid) 864
3.3.11. Ayuntamiento de El Vellón (Madrid) 864
3.3.12. Ayuntamiento de Herrera del Duque (Badajoz) 864
3.3.13. Ayuntamiento de Jumilla (Murcia) 864
3.3.14. Ayuntamiento de Lorca (Murcia) 865
3.3.15. Ayuntamiento de Madrid 865
3.3.16. Ayuntamiento de Moncada (Valencia) 865
3.3.17. Ayuntamiento de Morcín (Asturias) 865
3.3.18. Ayuntamiento de Motril (Granada) 866
3.3.19. Ayuntamiento de Navacerrada (Madrid) 866
3.3.20. Ayuntamiento de Ocaña (Toledo) 866
3.3.21. Ayuntamiento de Orihuela (Alicante) 866
3.3.22. Ayuntamiento de Padrón (A Coruña) 866
3.3.23. Ayuntamiento de Pájara (Las Palmas) 866
3.3.24. Ayuntamiento de Pálmaces de Jadraque (Guadalajara) 867
3.3.25. Ayuntamiento de Pesquera (Cantabria) 867
3.3.26. Ayuntamiento de Poio (Pontevedra) 867
3.3.27. Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid) 867
3.3.28. Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia) 867
3.3.29. Ayuntamiento de Santa Cruz de Mudela (Ciudad Real) 867
3.3.30. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife 868
3.3.31. Ayuntamiento de Santa María de los Llanos (Cuenca) 868
3.3.32. Ayuntamiento de Saucedilla (Cáceres) 868
3.3.33. Ayuntamiento de Talamanca de Jarama (Madrid) 868
3.3.34. Ayuntamiento de Tarragona 868
3.3.35. Ayuntamiento de Teulada (Alicante) 868
3.3.36. Ayuntamiento de Toreno (León) 868
3.3.37. Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid) 869
3.3.38. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante) 869
3.3.39. Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid) 869
3.3.40. Ayuntamiento de Valmojado (Toledo) 870
3.3.41. Ayuntamiento de Vegacervera (León) 870
3.3.42. Ayuntamiento de Venta de Baños (Palencia) 870
3.3.43. Ayuntamiento de Venturada (Madrid) 870
3.3.44. Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra) 870
3.3.45. Ayuntamiento de Vilches (Jaén) 871
3.3.46. Consell Insular de Formentera 871
3.4. Varias administraciones 871
3.4.1. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias; Cabildo Insular de Lanzarote y Ayuntamiento de Arrecife (Las Palmas) 871

3.4.2. Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Talamanca de Jarama (Madrid). 871
3.5. Otros 871
3.5.1. Colegio de Procuradores de Madrid 871
3.5.2. Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña 872

4. ADVERTENCIAS 872
4.1. Administración General del Estado 872
4.1.1. Ministerio de Fomento 872
4.1.2. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 872
4.2. Administración local 872
4.2.1. Ayuntamiento de O Porriño (Pontevedra) 872
4.2.2. Ayuntamiento de Xirivella (Valencia) 873

5. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE AMPARO 873
5.1. Recursos de inconstitucionalidad 873
5.1.1. Solicitudes de interposición 873
Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. 873
Ley Orgánica 9/2010, de 22 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Bruselas el 23 de junio de 2010 876
Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General 877
Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial 895
Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas y Ley 11/2011, de 1 de agosto, para la aplicación a la Guardia Civil del artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011 901
Ley Orgánica 12/2011, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial 919
Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 922
Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos de tabaco 933
Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible 936
Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia 936

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados 937

Ley 25/2011, de 1 de agosto, de reforma parcial de la Ley de Sociedades de Capital y de incorporación de la Directiva 2007/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio, sobre el ejercicio de determinados derechos de los accionistas de sociedades cotizadas 945

Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo 954

Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico 962

Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero 963

Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa 972

Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para la aplicación del Convenio Internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico 982

Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal 990

Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, del Parlamento de Andalucía 999

Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía 1016

Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2011 1017

Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias 1026

Ley 16/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha 1028

Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha 1032

Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán 1037

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia 1041

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia 1045

Ley de la Comunidad de Madrid 8/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2011 1049

Ley de la Comunidad de Madrid 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público. 1049

Ley de la Comunidad de Madrid 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana 1054
Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Región de Murcia 1065
Ley del País Vasco 2/2011, de 17 de marzo, de caza..... 1067
Ley de la Generalitat Valenciana 16/2010, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat..... 1072
Ley de la Generalitat Valenciana 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven..... 1077
5.2. Recursos de amparo..... 1081

VI. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES..... 1083

1. ANTECEDENTES..... 1085
2. RESULTADOS MÁS DESTACADOS DEL SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES..... 1087
3. PROTECCIÓN DE MENORES 1088
   3.1. Menores víctimas 1088
   3.2. Inscripción en el Registro Civil 1089
   3.3. Fondo de garantía y pensiones..... 1089
   3.4. Desplazamiento de menores al extranjero..... 1089
   3.5. Menores extranjeros..... 1090
4. DERECHOS DE LA MUJER 1090
   4.1. Violencia doméstica 1090
   4.2. Relaciones familiares..... 1092
   4.3. Conciliación familiar y laboral..... 1092
5. DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD 1094
   5.1. Valoración de la discapacidad. Grados y baremos..... 1094
   5.2. Protección social 1095
   5.3. Accesibilidad..... 1096
   5.4. Derecho a la educación..... 1096
   5.5. Acceso a la comunicación audiovisual..... 1096
   5.6. Participación en los procesos electorales 1097
6. INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA..... 1097

VII. RELACIONES INSTITUCIONALES 1101

1. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA 1103
2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS. 1104
3. REUNIONES DE TRABAJO CON AUTORIDADES, CIUDADANOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES 1105
4. ENCUENTROS, ACTOS OFICIALES Y DE HOMENAJE..... 1110
5. ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN 1112
   5.1. Colaboración institucional 1113
   5.2. Difusión y divulgación institucional 1113

5.3. Visitas culturales 1115
5.4. IV Premio Rey de España de Derechos Humanos 1117

6. ACTIVIDAD INTERNACIONAL 1117
6.1. Encuentros bilaterales y colaboración internacional 1118
6.2. Reuniones internacionales 1120
6.3. Visitas y encuentros oficiales 1123

7. CONVENIOS 1124
ANEXO 1125

VIII. CONCLUSIONES 1131

1. DATOS GENERALES 1134
1.1. Número de quejas 1134
1.2. Estado de tramitación 1136
1.3. Eficacia de la supervisión 1137

2. ACTUACIONES DESTACABLES 1138
2.1. Administración de Justicia 1139
2.2. Administración penitenciaria 1140
2.3. Ciudadanía y seguridad pública 1141
2.4. Migraciones y extranjería 1143
2.5. Educación 1144
2.6. Sanidad 1145
2.7. Políticas sociales y empleo 1146
2.7.1. Tercera edad y dependencia 1147
2.7.2. Seguridad Social y Administración laboral 1148
2.8. Hacienda pública y actividad económica general 1149
2.8.1. Impuestos y tributos 1149
2.8.2. Entidades financieras 1150
2.9. Transportes y comunicaciones 1151
2.9.1. Telecomunicaciones 1151
2.9.2. Transportes 1151
2.10. Catastro, expropiaciones y contratación administrativa 1152
2.11. Medio ambiente, urbanismo y vivienda 1153
2.11.1. Medio ambiente 1153
2.11.2. Urbanismo y vivienda 1154
2.12. Personal al servicio de las administraciones públicas 1154

I. PRESENTACIÓN

Las instituciones, como las personas, necesitan detener en algún momento su quehacer diario para hacer balance; una rápida mirada atrás para volver enseguida la cabeza y reemprender el camino, con la claridad que aporta la mayor experiencia adquirida. Ese es también el fin de una memoria anual de actividad como la presentada en este volumen. Más allá de la obligada presentación a las Cortes Generales, en cumplimiento de su mandato constitucional, los informes anuales del Defensor del Pueblo buscan servir a la reflexión, la propia de esta Institución y la de todos aquellos que quieran conocer los asuntos que ha tramitado en el último año.

Esos asuntos son, principalmente, las quejas de miles de ciudadanos que confiaron en la capacidad de la Defensoría para estudiar y remediar algunos de los problemas que les acucian. Son cuestiones que señalan lo deficiente, lo que no parece ir bien y que, por ello, requieren de una instancia independiente con capacidad para buscar de manera efectiva la mejor solución disponible, de entre las varias que puede llegar a ofrecer el Estado de Derecho y su brazo ejecutivo, la Administración Pública.

Quizá estos informes sean una especie de radiografía de la realidad social en España, como algunos comentaristas han señalado. Quizá no tanto, o quizá sólo parcialmente. Pero lo que sí aspiran a ser es una herramienta verdaderamente útil para quien quiera conocer algo de los conflictos reales de muchas personas en su relación con las administraciones españolas o, lo que es lo mismo, sobre las inevitables disfunciones prácticas que aquejan al sistema administrativo. En todo caso, se ofrecen como un instrumento ideado por nuestra democracia para ayudar en su tarea de reflexión a quienes ostentan en cada momento la enorme responsabilidad de representación parlamentaria y, por ende, de la gestión del interés general.

El informe correspondiente al año 2011 continúa con la estructura característica de informes anteriores. Aunque en el último año y medio se han introducido cambios notables en la elaboración y modo de presentación de otras publicaciones institucionales, como es el caso de los diferentes informes monográficos recientemente publicados, o del que corresponde a la actividad anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), la Institución ha considerado oportuno conservar, por el momento, para la presentación de este documento general de dación de cuentas, el que viene siendo su modelo tradicional.

Ciertamente se trata de un informe prolijo y extenso, a pesar de que resulta tan solo expresivo de una selección de asuntos de entre todos los abordados en el año. Una

relación exhaustiva de todas las quejas recibidas y de todos los asuntos investigados con la Administración resultaría menos útil para cualquier lector interesado. Sí se han realizado mínimos cambios de ordenación de los epígrafes y apartados que responden a la necesaria revisión continua de la organización interna de la Institución, de acuerdo con la evolución sustantiva de los problemas tratados y con la mayor o menor presencia de las diferentes cuestiones en las quejas.

Tras esta presentación, comienza el informe por detallar los resultados numéricos de gestión. Los *datos estadísticos* ayudan a observar tendencias generales, indicativas de la actividad del Defensor del Pueblo desde un enfoque cuantitativo. Es frecuente advertir de que estos indicadores debieran ser interpretados en su justa medida. En más de una ocasión, la gestión de un solo expediente de queja, que se haya puesto en marcha, por ejemplo, para conocer las actuaciones de todos los niveles administrativos del país sobre una determinada materia, puede consumir un gran número de recursos institucionales a lo largo de mucho tiempo, sin que ello se vea proporcionalmente reflejado en este apartado. Al mismo tiempo, la tramitación de conjuntos amplios de quejas, englobados en las llamadas quejas colectivas o en otros expedientes individuales que comparten aspectos de investigación, puede llegar a expresar numéricamente más de lo que realmente ha podido suponer en términos de dedicación efectiva. No obstante, y a este respecto, conviene tener presente también que la tramitación de quejas colectivas, más allá de la investigación particular seguida con cada administración, incrementa fuertemente el trabajo de gestión de las comunicaciones con los cientos y, a veces, miles de ciudadanos que presentaron su escrito.

En definitiva, es pertinente tener en cuenta estos aspectos a la hora de analizar los datos generales de actividad, especialmente, en lo referido a los básicos datos numéricos de recepción de quejas e inicio de investigaciones de oficio.

Siguiendo con el esquema habitual de otras ocasiones, tras la estadística general se presenta la relación de administraciones públicas que, en mayor o menor medida, han incumplido su deber de asistir con carácter preferente y urgente a las solicitudes de información del Defensor del Pueblo. En el capítulo referido a las *administraciones incumplidoras,* encontramos tres tipos de listados: en el primero, este año reducido a su mínima expresión, las administraciones que por su reiterado comportamiento inadecuado deben ser señaladas singularmente como entorpecedoras. En los dos siguientes apartados, las administraciones que aparecen, o bien retrasaron notablemente su contestación a las peticiones de la Institución en una o varias quejas, o bien se han negado definitivamente a contestar, incluso tras haberse efectuado un tercer requerimiento, siempre de acuerdo con la información disponible a la fecha de cierre del informe anual. Para cada supuesto relacionado se incluye una breve descripción de la materia objeto de investigación.

El capítulo central del informe, el cuarto, ofrece el relato de las principales actuaciones de *supervisión de las administraciones públicas* llevadas a cabo durante el año. Para cada uno de los grandes bloques de asuntos tratados se realiza una primera valoración general de lo más destacado, para a continuación detallar el curso seguido en determinadas actuaciones con la Administración. Es decir, se alterna la exposición de casos individuales con el tratamiento conjunto de cada problemática, en la idea de que algunos ejemplos más expresivos pueden aproximar mejor la información sobre la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Para ello se sigue el mismo orden de presentación de informes anteriores con ligeras variaciones.

Hasta ahora, por ejemplo, el relato de las actuaciones referidas a la situación de los presos españoles en el extranjero se incluía en un apartado propio referido a la emigración y, para el presente ejercicio, se ha considerado oportuno trasladarlo al apartado general de estudio de la administración penitenciaria, en la parte final del mismo. Asimismo, se ha optado por agrupar el resto de temas referidos a la emigración en un gran apartado 5, titulado ahora como «migraciones e igualdad de trato», donde se tratan todas las gestiones referidas a la Administración española en el exterior, responsable de atender los intereses de los españoles emigrantes y de la asistencia y protección consulares. Además, se recogen aquí las actuaciones iniciadas con relación a las eventuales disfunciones en las administraciones responsables de la lucha contra todas las formas de discriminación. Existe una preocupación creciente sobre la aparición de nuevas discriminaciones, en el contexto de una sociedad española mucho más diversificada, lo que ha movido a la necesidad de destacar mejor las actuaciones del Defensor del Pueblo en esta trascendental materia.

El resto de apartados responde, con muy pocas variaciones, al esquema de informes pasados. Cabe destacar la inclusión, en el apartado dedicado a la supervisión de las administraciones responsables de las políticas sociales, de un nuevo epígrafe específico para las actuaciones relacionadas con las «personas en situación de pobreza y exclusión social». Además, dentro del gran apartado que aborda aspectos variados de la ordenación de la actividad económica en general, este año se incluye de nuevo el epígrafe que recoge una variedad de actuaciones de la Institución íntimamente ligadas con la evolución de la presente «coyuntura de crisis».

Tras la exposición central de la actividad de supervisión de la Defensoría, se encuentra el capítulo que recoge las resoluciones de la Institución formuladas en 2011. El listado de *recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales* sirve para identificar el carácter y los destinatarios de cada una de las cuestiones que la Institución ha considerado preciso someter a las administraciones públicas para que éstas se pronuncien expresamente al respecto. Cuestiones cuya aceptación se entiende imprescindible para corregir las disfunciones detectadas a lo largo del proceso de indagación de las quejas. Se describe el contenido mínimo de cada una de esas resoluciones y se da cuenta del estado de respuesta al momento de cierre de la presente memoria anual.

En el mismo capítulo se recogen las resoluciones del Defensor del Pueblo adoptadas en respuesta a las *solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad* recibidas en 2011. Se confirma la tendencia apreciada en años anteriores, por la que cada vez más ciudadanos y organizaciones sociales se dirigen a la Institución para combatir el contenido parcial o total de las leyes emanadas del Parlamento de la nación o de las diferentes asambleas autonómicas. Es esta una labor siempre compleja, que exige grandes dosis de prudencia, pues supone decidir sobre la conveniencia de cuestionar ante nuestro Tribunal Constitucional lo decidido por el poder legislativo soberano. La mayor frecuencia en las peticiones exige además de los servicios de la Institución un esfuerzo adicional de estudio jurídico, dada además la premura de los plazos en que se ha de decidir en cada caso.

Como se ha apuntado en otros informes, la tarea de estudiar y resolver las peticiones de interposición de recurso de inconstitucionalidad no se plantea por el Defensor del Pueblo, obviamente, como un ejercicio de supervisión universal de toda la legislación que se aprueba en España. No parece que fuese esa la tarea encomendada al alto comisionado de las Cortes Generales por el constituyente, cuyo desarrollo estricto, además, desbordaría las capacidades con las que cuenta la Institución. Para el cumplimiento

de cualquiera de sus funciones asignadas, la Defensoría del Pueblo centra su atención prioritaria en los planteamientos que le llegan a trasladar los ciudadanos de a pie o las entidades sociales en que se agrupan. En consonancia con ello, sin descartar posibles excepciones, para el caso de disposiciones normativas de alcance general que afectan especialmente a los derechos y libertades fundamentales, la Institución espera a que sean los ciudadanos quienes manifiesten sus argumentos contrarios a lo dispuesto en las nuevas leyes para proceder al estudio pertinente y la adopción de su propio criterio. Las resoluciones se fundamentan en ese criterio propio de la Institución y en los precedentes de interpretación fijados a lo largo del tiempo por el Tribunal Constitucional. En este capítulo, por tanto, es posible consultar directamente los argumentos empleados en cada una de las decisiones adoptadas.

El siguiente capítulo, por primera vez este año, se dedica al *seguimiento de las resoluciones institucionales,* en lo que pretende ser una primera aproximación a los resultados obtenidos en el tiempo por la actividad persuasiva del Defensor del Pueblo. Es esta una tarea necesariamente compleja, dada la enorme heterogeneidad de la actividad que despliega la Institución en todos los campos y, sobre todo, la irregular, y a veces indeterminada respuesta que recibe, con el paso del tiempo, del conjunto variado de administraciones bajo su supervisión. Ha de recordarse que la principal tarea de seguimiento de las políticas públicas corresponde a los representantes parlamentarios. La Institución, así con este informe anual y con los estudios monográficos de carácter temático, pone a disposición de los responsables políticos y de las autoridades competentes materiales de conocimiento sobre las situaciones concretas que provocan desmejoras en la calidad del disfrute de los derechos fundamentales; pero el alcance último de la efectividad de sus recomendaciones o sugerencias queda tasado en su propia naturaleza comisionada, sin margen para la compulsión directa o indirecta sobre los responsables ejecutivos de las diferentes políticas y competencias de gestión.

El penúltimo capítulo da cuenta de las *relaciones institucionales*. Como todos los años se informa sobre los principales actos, reuniones y encuentros que tuvieron lugar en los distintos ámbitos y en el ejercicio de las diferentes labores propias de la Institución. Se señalan siempre en primer lugar los actos parlamentarios celebrados en 2011, incluidas las comparecencias de la Defensora del Pueblo en funciones, ya sea en Comisión o ante los Plenos de las Cámaras. En un segundo apartado, los encuentros mantenidos con los comisionados parlamentarios autonómicos. A continuación, se da cuenta de las principales reuniones mantenidas con diversos grupos sociales, representantes de la Administración Pública o ciudadanos particulares, en el contexto de estudio o análisis de los asuntos planteados en las quejas, o a raíz de la actividad de oficio de la Institución.

En los otros tres apartados de este capítulo se relaciona la gran variedad de encuentros de representación institucional, de promoción y divulgación y de colaboración e interacción con organismos extranjeros, que da idea de la intensa actividad desplegada por la Defensoría, a lo largo de 2011, para la consolidación de los lazos de cooperación con otros actores relevantes en el amplio ámbito de la difusión de la cultura de los derechos humanos.

Siguiendo la pauta de años anteriores, se cierra el informe con unas breves conclusiones sobre todo lo actuado.

Los derechos y libertades fundamentales de la Constitución, que solo pueden ser reflejo de los derechos humanos universales, constituyen un patrimonio común cuya

perdurabilidad y fortaleza dependen del esfuerzo tenaz de todos los que compartimos la fe en la democracia y en los valores superiores de solidaridad que dicta la razón humana. Su realización efectiva no puede, en absoluto, darse por supuesto, porque los acontecimientos se suceden rápido y las nuevas realidades ponen a prueba cada día todo lo logrado. Es tarea, pues, de todos asumir la responsabilidad que a cada uno corresponde, aportando el máximo de nuestras capacidades a la realización de ese irrenunciable objetivo. Sirva un año más este informe a esa inmensa, pero apasionante tarea compartida.

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El presente capítulo del informe recoge la información estadística más significativa de la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo a lo largo del año 2011. Siguiendo los precedentes de anteriores memorias y para facilitar una mejor exposición de los datos más relevantes, la información se estructura en cinco apartados y un anexo.

Tras la presente introducción, el primer apartado recoge el conjunto de datos globales derivados de las quejas registradas y de los expedientes a que estas han dado lugar, junto con la comparación de los mismos datos del año anterior. De esta forma quedan reflejados el total de ciudadanos que han acudido en queja a la Institución, los expedientes a que estas han dado lugar, tanto de carácter individual como colectivos, junto con las investigaciones de oficio incoadas por el Defensor del Pueblo. También se incluye información relativa al género de las personas que han formulado quejas, su forma de recepción, su procedencia geográfica y los distintos ámbitos administrativos afectados.

Asimismo, el apartado segundo da cuenta del estado de tramitación de las quejas a 31 de diciembre de 2011, especificando el tipo de expediente a que han dado lugar las quejas, bien sean individuales, colectivas o de oficio.

De igual forma, el apartado tercero recoge la información concerniente a las quejas recibidas en años anteriores, bien porque el expediente a que dieron lugar fue admitido en el año 2011, o bien porque fue reabierto en este año.

El apartado cuarto da cuenta de las resoluciones dirigidas a las distintas administraciones públicas incluyendo el seguimiento de las resoluciones de ejercicios anteriores.

En el quinto y último apartado quedan reflejados los datos referidos a la información y atención prestada por la Institución a los ciudadanos que de manera desglosada refleja el procedimiento utilizado en cada caso, sea este presencial, telefónico, por medio de la denominada línea 900 y también la actividad registrada por el portal web institucional.

Por último, este capítulo recoge en su anexo las quejas de carácter colectivo más destacadas, junto con aquellas que han sido apoyadas por un número significativo de ciudadanos y la relación de investigaciones de oficio incoadas en el 2011, con expresión de su referencia registral y una sucinta descripción de su contenido.

1. QUEJAS RECIBIDAS E INVESTIGACIONES DE OFICIO INICIADAS EN 2011

De los datos que se recogen en los cuadros y gráficos que figuran a continuación, se obtiene una inicial conclusión, el mantenimiento, en términos equivalentes, del número de expedientes de queja individual tramitados con respecto al anterior año 2010; si bien han descendido de forma notable los expedientes de queja de carácter colectivo, siempre sometidos a una mayor variabilidad determinada por los asuntos que adquieren relevancia por grupos numerosos.

También destaca el incremento de los expedientes de oficio. Uno de los factores que ha determinado el aumento de los expedientes de oficio viene determinado por las actuaciones de control preventivo realizado por la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención, tal y como ya sucedió en el año 2010.

1.1. Total de ciudadanos

El número total de personas que se han dirigido a la Institución a lo largo de 2011, expresando su propia queja o en apoyo de una queja general o presentada por otras personas, alcanzó la cifra de 608.240, significativamente superior a la registrada en 2010, tal y como se refleja en el cuadro siguiente.

CUADRO 1

Ciudadanos que colectiva o individualmente plantearon quejas. Años 2011 a 2010

	2011	2010
Total ciudadanos	608.240	78.431

1.2. Total de expedientes de queja e investigaciones de oficio

Como puede observarse, de los datos contenidos en el cuadro que figura a continuación, a lo largo del año 2011 se han registrado un total de 24.381 expedientes, generados tanto por las quejas formuladas por los ciudadanos, como por los expedientes de oficio incoados por la propia Institución.

CUADRO 2

Expedientes de queja e investigaciones de oficio. Años 2011 a 2010

	2011	2010
Individuales	16.353	16.759
Colectivas	7.522	17.449
Oficio	506	466
Total	24.381	34.674

De la comparativa de los datos, en términos porcentuales, debe destacarse un descenso prácticamente inapreciable en el número de los expedientes de queja formuladas individualmente, que supone un 2,42% y mucho más acusado en el caso de las quejas colectivas, que ha descendido en un 56,89%. Contrariamente se ha incrementado el número de los expedientes generados por investigaciones de oficio, que ascienden, porcentualmente, en un 8,58%.

Respecto de los 506 expedientes generados por investigaciones de oficio, 125 se corresponden con actuaciones realizadas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura [en adelante, Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)] previsto en el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, misión que fue atribuida al Defensor del Pueblo por medio de la disposición final única de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. Las actuaciones de control preventivo que realiza esta unidad, por sus propias características, son siempre de oficio.

GRÁFICO 1

Distribución porcentual de los expedientes de queja registrados e investigaciones de oficio abiertas durante 2011, en comparación con 2010

1.3. Distribución de las quejas

1.3.1. Distribución según el sexo de los ciudadanos

En el siguiente cuadro se diferencian las quejas según el sexo de los reclamantes. Las fluctuaciones interanuales son de muy escasa entidad y mantienen la tendencia iniciada hace años de equiparación entre los dos géneros, si bien todavía siguen por delante las quejas formuladas por hombres, respecto a las mujeres.

CUADRO 3

Expedientes de queja registrados según el sexo de quien los promueve. Años 2011 a 2010

	2011	2010
Hombres	57%	59%
Mujeres	43%	41%

1.3.2. Quejas según su forma de recepción

El canal de entrada en la Institución de las quejas que formulan los ciudadanos, y que figuran recogidas en el siguiente cuadro, arroja algunos datos interesantes. Es de destacar, en primer lugar, el mantenimiento de la tendencia al incremento de las quejas recibidas por medios electrónicos, que ha registrado un incremento porcentual de más de 15 puntos con relación al año precedente. Igualmente y en correlación con el citado incremento, se observa un descenso apreciable en las quejas remitidas por correo postal.

Por último, las fluctuaciones que se observan en otros canales de entrada, como el burofax, fax impreso o las realizadas presencialmente, no son especialmente significativas.

CUADRO 4

Porcentaje y número de quejas según la forma de recepción en 2011, comparativamente con 2010

CANAL DE ENTRADA		2011		2010	
		Número	%	Número	%
Correo electrónico		1.756	7,35	1.127	3,29
Correo postal		6.155	25,78	14.976	43,78
Fax	Burofax	21	0,09	24	0,07
	Fax impreso	564	2,36	852	2,49
Formulario web	Con certificado	89	0,37	368	1,08
	Sin certificado	14.093	59,03	15.890	46,45
Presencial		1.197	5,01	971	2,84
Total		23.875	100,00	34.208	100,00

1.3.3. Distribución según la vía de remisión de los expedientes de queja

Las quejas que dan lugar a la apertura del oportuno expediente pueden clasificarse según los cauces por los que llegaron al Defensor del Pueblo. Así queda recogido en la distribución que figura en los siguientes cuadros.

CUADRO 5

Procedencia de los expedientes de queja según la vía de remisión. Año 2011

VÍA	Número	% sobre total
Directa (individuales y colectivas)	21.030	88,08
Comisionados parlamentarios autonómicos	2.827	11,84
Diversas entidades y organismos	18	0,08
Total	23.875	100,00

El cuadro anterior pone de manifiesto unos datos recurrentes, como que la gran mayoría de quejas formuladas, bien individuales o colectivas, provienen directamente de los ciudadanos, seguido a gran distancia de las remitidas por los diversos comisionados parlamentarios autonómicos y de forma prácticamente inapreciable de diversas entidades y organismos.

En los siguientes cuadros se da cuenta del número de expedientes de queja y su distribución porcentual desglosados, respectivamente, por comisionados parlamentarios autonómicos, así como por otras entidades y organismos.

CUADRO 6

Distribución porcentual y expedientes de queja recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos.
Años 2011 y 2010

PROCEDENCIA	Número		% sobre total	
	2011	2010	2011	2010
Ararteko	120	87	4,24	2,09
Síndic de Greuges	257	212	9,09	5,10
Valedor do Pobo	148	437	5,24	10,51
Defensor del Pueblo Andaluz	391	377	13,83	9,06
Procuradora General del Principado de Asturias	28	27	0,99	0,65
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	830	2.170	29,36	52,18
Justicia de Aragón	211	168	7,46	4,04
Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha	68	68	2,41	1,64
Defensora del Pueblo Riojano	58	64	2,05	1,54
Diputado del Común	187	151	6,61	3,63
Defensor del Pueblo de Navarra	73	87	2,58	2,09
Defensor del Pueblo de la Región de Murcia	166	102	5,87	2,45
Procurador del Común de Castilla y León	290	209	10,26	5,03
Total	2.827	4.159	100,00	100,00

CUADRO 7

Distribución porcentual y expedientes de queja procedentes de diversas entidades y organismos.
Años 2011 y 2010

PROCEDENCIA	Número		% sobre total	
	2011	2010	2011	2010
Cortes Generales	2	7	11,11	14,00
Poder Judicial		2		4,00
Delegaciones del Gobierno		1		2,00
Organismos autonómicos	3	8	16,67	16,00
Ayuntamientos		3		6,00
Defensores municipales		15		30,00
Oficinas Municipales de Información al Consumidor		6		12,00
Defensores extranjeros	13	8	72,22	16,00
Total	18	50	100,00	100,00

1.3.4. Distribución de las quejas por su procedencia geográfica

1.3.4.1. De procedencia nacional

De los 23.8<75 expedientes de queja registrados en 2011, que lógicamente no incluyen los incoados de oficio, 23.433 (el 98,15%) son de origen nacional y tan solo 442 proceden del extranjero (el 1,85%). Los cuadros y gráficos que a continuación se recogen ofrecen una visión detallada de los expedientes originados en el ámbito nacional, por comunidades autónomas y provincias.

GRÁFICO 2

Distribución del origen de las quejas por comunidades autónomas. Año 2011

CUADRO 8

Expedientes de queja de procedencia nacional distribuidos por comunidades autónomas y provincias. Años 2011 y 2010

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROVINCIAS	Número		% sobre			
			Comunidad Autónoma		Total	
	2011	2010	2011	2010	2011	2010
COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO						
ARABA/ÁLAVA	142	106	24,48	15,87	0,61	0,31
GIPUZKOA	143	164	24,66	24,55	0,61	0,48
BIZKAIA	295	398	50,86	59,58	1,26	1,18
Total	580	668	100,00	100,00	2,48	1,97
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA						
BARCELONA	1.822	2.806	74,67	80,49	7,78	8,28
GIRONA	238	240	9,75	6,88	1,02	0,71
LLEIDA	130	128	5,33	3,67	0,55	0,38
TARRAGONA	250	312	10,25	8,95	1,07	0,92
Total	2.440	3.486	100,00	100,00	10,41	10,29
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA						
A CORUÑA	670	1.025	48,24	45,15	2,86	3,03
LUGO	182	136	13,10	5,99	0,78	0,40
OURENSE	113	229	8,14	10,09	0,48	0,68
PONTEVEDRA	424	880	30,53	38,77	1,81	2,60
Total	1.389	2.270	100,00	100,00	5,93	6,70
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA						
ALMERÍA	204	398	6,18	6,42	0,87	1,18
CÁDIZ	396	764	12,00	12,31	1,69	2,26
CÓRDOBA	626	619	18,96	9,98	2,67	1,83
GRANADA	369	766	11,18	12,35	1,57	2,26
HUELVA	149	553	4,51	8,91	0,64	1,63
JAÉN	237	456	7,18	7,35	1,01	1,35
MÁLAGA	662	1.203	20,05	19,39	2,83	3,55
SEVILLA	658	1.445	19,93	23,29	2,81	4,27
Total	3.301	6.204	100,00	100,00	14,09	18,32
PRINCIPADO DE ASTURIAS						
Total	506	1.041	100,00	100,00	2,16	3,07
CANTABRIA						
Total	319	251	100,00	100,00	1,36	0,74
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA						
Total	208	182	100,00	100,00	0,89	0,54

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROVINCIAS		Número		% sobre Comunidad Autónoma		% sobre Total	
		2011	2010	2011	2010	2011	2010
REGIÓN DE MURCIA							
Total		634	536	100,00	100,00		1,58
COMUNITAT VALENCIANA							
	ALICANTE	1.333	2.690	39,78	56,11	5,69	7,94
	CASTELLÓN	467	383	13,94	7,99	1,99	1,13
	VALENCIA	1.551	1.721	46,28	35,90	6,62	5,08
Total		3.351	4.794	100,00	100,00	14,30	14,15
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN							
	HUESCA	110	88	17,27	13,15	0,47	0,26
	TERUEL	64	83	10,05	12,41	0,27	0,25
	ZARAGOZA	463	498	72,68	74,44	1,98	1,47
Total		637	669	100,00	100,00	2,72	1,98
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA							
	ALBACETE	196	99	21,35	9,81	0,84	0,29
	CIUDAD REAL	173	398	18,85	39,44	0,74	1,18
	CUENCA	55	51	5,99	5,05	0,23	0,15
	GUADALAJARA	144	166	15,69	16,45	0,61	0,49
	TOLEDO	350	295	38,13	29,24	1,49	0,87
Total		918	1.009	100,00	100,00	3,92	2,98
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS							
	LAS PALMAS	372	1.483	42,71	61,54	1,59	4,38
	SANTA CRUZ DE TENERIFE	499	927	57,29	38,46	2,13	2,74
Total		871	2.410	100,00	100,00	3,72	7,12
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA							
Total		234	215	100,00	100,00	1,00	0,63
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA							
	BADAJOZ	264	230	58,80	56,10	1,13	0,68
	CÁCERES	185	180	41,20	43,90	0,79	0,53
Total		449	410	100,00	100,00	1,92	1,21
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ILLES BALEARS							
Total		428	422	100,00	100,00	1,83	1,25
COMUNIDAD DE MADRID							
Total		5.433	7.401	100,00	100,00	23,19	21,85

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROVINCIAS	Número		% sobre			
			Comunidad Autónoma		Total	
	2011	2010	2011	2010	2011	2010
COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN						
ÁVILA	102	82	6,87	5,46	0,44	0,24
BURGOS	228	231	15,35	15,38	0,97	0,68
LEÓN	335	271	22,56	18,04	1,43	0,80
PALENCIA	114	96	7,68	6,39	0,49	0,28
SALAMANCA	171	241	11,52	16,05	0,73	0,71
SEGOVIA	94	90	6,33	5,99	0,40	0,27
SORIA	37	59	2,49	3,93	0,16	0,17
VALLADOLID	328	272	22,09	18,11	1,40	0,80
ZAMORA	76	160	5,12	10,65	0,32	0,47
Total	1.485	1.502	100,00	100,00	6,34	4,43
CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA						
Total	35	247	100,00	100,00	0,15	0,73
CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA						
Total	80	57	100,00	100,00	0,34	0,17
SIN ORIGEN TERRITORIAL ESPECÍFICO						
Total	135	96	100,00	100,00	0,58	0,28
Total	23.433	33.870	100,00	100,00	100,00	100,00

Como es habitual, aquellas comunidades autónomas que tienen un mayor número de población son las más representadas como lugares de recepción de quejas. Atendiendo a la citada circunstancia, por orden numérico de importancia, las principales comunidades autónomas en número de quejas formuladas ante la Institución son las de la Comunidad de Madrid (5.433), las de la Comunitat Valenciana (3.351), las de la Comunidad Autónoma de Andalucía (3.301) y las de la Comunidad Autónoma de Cataluña (2.440).

De la misma forma que en el caso anterior, el origen provincial del mayor número de quejas proviene de aquellas demarcaciones que cuentan con un mayor número de población; de tal forma que las más significativas en importancia son las de Madrid, Barcelona, Valencia y Alicante.

En los siguientes cuadro y gráfico se refleja la distribución por comunidades autónomas de los expedientes de queja en 2011, así como su número y porcentaje, en comparación con los registrados en 2010.

CUADRO 9

Distribución porcentual y expedientes de queja por comunidades autónomas. Años 2011 y 2010

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2011		2010	
	Número	% sobre total	Número	% sobre total
Ciudad A. de Ceuta	35	0,15	247	0,73
Ciudad A. de Melilla	80	0,34	57	0,17
* Sin origen territorial específico	135	0,58	96	0,28
C. A. de La Rioja	208	0,89	182	0,54
Comunidad Foral de Navarra	234	1,00	215	0,63
Cantabria	319	1,36	251	0,74
C. A. de las Illes Balears	428	1,83	422	1,25
C. A. de Extremadura	449	1,92	410	1,21
Principado de Asturias	506	2,16	1.041	3,07
C. A. del País Vasco	580	2,48	668	1,97
Región de Murcia	634	2,71	536	1,58
C. A. de Aragón	637	2,72	669	1,98
C. A. de Canarias	871	3,72	2.410	7,12
C. A. de Castilla-La Mancha	918	3,92	1.009	2,98
C. A. de Galicia	1.389	5,93	2.270	6,70
Comunidad de Castilla y León	1.485	6,34	1.502	4,43
C. A. de Cataluña	2.440	10,41	3.486	10,29
C. A. de Andalucía	3.301	14,09	6.204	18,32
Comunitat Valenciana	3.351	14,30	4.794	14,15
Comunidad de Madrid	5.433	23,19	7.401	21,85
Total	23.433	100,00	33.870	100,00

* Quejas recibidas por correo electrónico, en el que no se determina su origen o procedencia.

1.3.4.2. De procedencia extranjera

Respecto a las quejas provenientes de 58 países procedentes del extranjero, en 2011 se han recibido un total de 442. Si bien, en números totales no fluctúan significativamente de un año a otro, en el año que se analiza se han incrementado en 104 respecto al año 2010, lo que en términos porcentuales representa un aumento del 30,76%.

Por lo que respecta a Europa, las quejas más numerosas han sido las provenientes de Francia, Suiza, Italia y Reino Unido. En cuanto al ámbito iberoamericano, los principales países emisores han sido Argentina, Cuba y México. Por último, entre las que-

jas originadas en el continente africano, destaca fundamentalmente Marruecos, como principal país emisor.

CUADRO 10

Quejas procedentes del extranjero distribuidas por países. Años 2011 a 2010

PAÍSES DE PROCEDENCIA	2011	2010
Afganistán	1	
Alemania	30	24
Argelia	2	2
Argentina	31	27
Australia	4	3
Austria	1	2
Bélgica	13	8
Bolivia	2	3
Brasil	6	7
Canadá	4	2
Chile	3	4
China	1	
Chipre	1	
Colombia	13	14
Costa Rica	2	4
Cuba	30	14
Dinamarca		2
Ecuador	5	5
El Salvador	1	1
Estados Unidos	24	12
Finlandia	1	
Francia	35	23
Grecia	1	
Guatemala	1	2
Holanda	10	6
Honduras		2
Irán (República Islámica)	1	
Irlanda	1	3
Israel	1	

PAÍSES DE PROCEDENCIA	2011	2010
Italia	31	44
Japón	2	
Letonia	1	
Luxemburgo	4	1
Marruecos	19	22
México	19	9
Moldavia, Republica de	1	
Nepal		1
Nicaragua	4	1
Noruega	1	1
Panamá	1	
Paraguay		1
Perú	12	12
Polonia	2	4
Portugal	17	9
Principado de Andorra	3	4
Puerto Rico	3	
Reino Unido	25	26
República Checa	1	
República Dominicana	4	13
Rumanía	1	2
Rusia	2	
Serbia y Montenegro	1	
Sudáfrica	2	
Suecia	6	1
Suiza	35	8
Taiwán		1
Uruguay	5	1
Venezuela	15	7
Total	442	338

1.3.5. Distribución de los expedientes de queja por sectores

El siguiente cuadro recoge la información relativa al contenido material de los expedientes de queja tramitados durante el año 2011, distribuidos en las distintas áreas de gestión con las que se opera en la Institución. Dentro de cada área se especifican las materias concretas que han sido objeto de las quejas (individuales o colectivas), así como las incoadas de oficio.

CUADRO 11

Distribución por áreas de gestión y por materias de los expedientes de queja registrados durante el año 2011

ÁREAS	SECTORES	Colectivas	Individuales	Oficio	Total
SEGURIDAD Y JUSTICIA					
	Seguridad ciudadana y vial	2.143	950	1	3.094
	Administración de Justicia		1.187	7	1.194
	Víctimas de delitos	601	35	4	640
	Interior	240	267	8	515
	Administración penitenciaria		431	67	498
	En estudio		21	1	22
	Defensa		14		14
	Fedatarios públicos		4		4
	Total	2.984	2.909	88	5.981
ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA					
	Industria, energía y comercio	1.985	562	1	2.548
	Ordenación económica		894	4	898
	Telecomunicaciones y servicios postales	63	781	3	847
	Haciendas y tributos		834	3	837
	Infraestructuras y transporte	201	429	4	634
	En estudio		15		15
	Agricultura, ganadería y pesca		11		11
	Total	2.249	3.526	15	5.790
SANIDAD Y POLITÍCA SOCIAL					
	Trabajo y Seguridad Social	118	1.163	3	1.284
	Política social	297	782	34	1.113
	Sanidad	18	573	4	595
	Consumo		182		182
	En estudio		6		6
	Total	433	2.706	41	3.180

ÁREAS	SECTORES	Colectivas	Individuales	Oficio	Total
EDUCACIÓN Y CULTURA					
	Derecho de asociación, régimen electoral y estadística	388	466	1	855
	Educación		716	69	785
	Organización y régimen jurídico de las Corporaciones Locales	550	232	1	783
	Otras materias		261		261
	Medios de comunicación		153		153
	Protección de datos y propiedad intelectual		144		144
	Cultura y deporte		66		66
	Procedimiento administrativo, responsabilidad patrimonial y publicaciones oficiales		45		45
	Acceso a la universidad		5		5
	En estudio		2		2
	Títulos universitarios		1		1
	Total	938	2.091	71	3.100
ORDENACIÓN TERRITORIAL					
	Urbanismo y vivienda	272	1.394	33	1.699
	Medio ambiente	56	541	10	607
	En estudio		13		13
	Ordenación y planificación territorial		3		3
	Total	328	1.951	43	2.322
MIGRACIONES E IGUALDAD DE TRATO					
	Extranjería e inmigración		1.201	61	1.262
	Registros		513		513
	Racismo y xenofobia		106		106
	Libertad religiosa		77	2	79
	Asuntos exteriores		60	2	62
	Menores y familias		19	21	40
	Emigración		22		22
	En estudio		7		7
	Igualdad de trato		3		3
	Total		2.008	86	2.094
FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS					
	Funcionarios, personal laboral y estatutario de la Administración General del Estado, de la Seguridad Social, de las CC. AA. y de las Corporaciones Locales	29	831	36	896
	Personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	496	240	1	737
	Jueces y Magistrados, Fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia y de Instituciones Penitenciarias	65	91		156
	Total	590	1.162	37	1.789

ÁREAS	SECTORES	Colectivas	Individuales	Oficio	Total
UNIDAD MNP					
	Cuerpo Nacional de Policía			28	28
	Centros de menores			25	25
	Depósitos municipales de detenidos			19	19
	Guardia Civil			16	16
	En estudio			16	16
	Instituciones Penitenciarias			12	12
	Policías autonómicas			7	7
	Fuerzas Armadas			2	2
	Total			125	125
Total		7.522	16.353	506	24.381

El término «en estudio», que aparece reflejado en las distintas áreas, hace referencia a aquellas quejas formuladas por los ciudadanos o a expedientes de oficio abiertos en los últimos días del año, pendientes de asignación al sector de actividad correspondiente en el momento en que se concretan los datos.

Tomando en consideración las quejas presentadas individualmente por los ciudadanos, el sector de actividad al que se refiere el mayor número de ellas es el de urbanismo y vivienda, las que tienen relación con extranjería y la inmigración, las relativas a la Administración de Justicia y, por último, las referidas al ámbito del trabajo y la seguridad social, aunque las diferencias entre todas ellas son escasas.

Respecto a las quejas colectivas, las mayores en número de importancia se sitúan en el campo de la seguridad ciudadana y vial y en el de la industria, energía y comercio, que experimentan un notable incremento en relación con las formuladas en estos mismos ámbitos en el año 2010.

En lo relativo a las investigaciones de oficio, el número más significativo de ellas se ha referido al ámbito de la educación, seguido de la administración penitenciaria y extranjería e inmigración.

2. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

En este epígrafe se da cuenta de la tramitación de los expedientes de queja, reflejándose su situación a 31 de diciembre de 2011, tal y como se expresa en el siguiente cuadro.

CUADRO 12

Situación de los expedientes de queja e investigaciones de oficio en 2011, a 31 de diciembre

SITUACIÓN		Colectivas		Individuales		Oficio		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidas a trámite	En trámite	1.536	20,42	2.702	16,52	431	85,18	4.669	19,15
	Concluidos	2.682	35,66	2.593	15,86	45	8,89	5.320	21,82
	En suspenso			1	0,01	3	0,59	4	0,02
	Total	4.218	56,08	5.296	32,39	479	94,66	9.993	40,99
No admitidas a trámite	No admitidas	3.304	43,92	9.556	58,44			12.860	52,75
	Total	3.304	43,92	9.556	58,44			12.860	52,75
Pendientes	Pte de estudio			194	1,19	21	4,15	215	0,88
	Pte. de tramitación			740	4,53	6	1,19	746	3,06
	Pte. de datos			567	3,47			567	2,33
	Total			1.501	9,18	27	5,34	1.528	6,27
Total		7.522	100,00	16.353	100,00	506	100,00	24.381	100,00

GRÁFICO 3

Distribución porcentual de los expedientes de queja registrados e investigaciones de oficio según su situación de tramitación

Respecto de las quejas no admitidas a trámite, como habitualmente se reseña en estos informes, debe señalarse que todas ellas son estudiadas con detalle, de tal forma que sólo cuando concurren los motivos de inadmisión recogidos de forma expresa en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, son calificadas de esta manera. Esto no obsta para que sin excepción alguna se informe al ciudadano sobre las circunstancias que han motivado tal decisión, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 de la antedicha ley orgánica, suministrándole información adicional y, en su caso, orientándole para que trate de encauzar la resolución del problema planteado por otras vías posibles de actuación a su alcance, si ello es factible.

2.1. Expedientes de queja individual

Como continuación de lo anteriormente expresado, en el siguiente cuadro se recogen los motivos de no admisión de las quejas individuales.

CUADRO 13

Motivos de no admisión de quejas individuales. Año 2011

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin indicios de irregularidad administrativa	2.968
Varios motivos de no admisión concurrentes	1.437
Falta de actuación administrativa previa	1.413
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	831
Intervencion judicial	765
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	545
Conflicto particular ajeno a la Administración	274
Sin fundamentos para interponer el recurso	205
Sentencia firme	180
Sólo se solicita información	172
Sólo se envía información	158
Resuelto sin intervención del Defensor	147
Sin actividad de los poderes públicos	118
Carencia de fundamentos	85
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	83
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	31
Inexistencia de interés legítimo	30
Inexistencia de pretensión	28
Desistimiento	25
Plazo superior a un año	21
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	19
Sin contestación a defecto subsanable	12
Imposibilidad de contactar con el interesado	6
Perjuicios a terceros	2
Mala fe	1
Total	9.556

En el siguiente cuadro figuran los expedientes de queja individual tramitados ante las distintas administraciones públicas. Como es habitual los más numerosos, con diferencia, son los planteados respecto de la Administración General del Estado, seguidos por los tramitados con las administraciones autonómicas y la Administración local. También se incluyen de forma separada los datos referidos a la tramitación ante la Fiscalía General del Estado, los seguidos ante otras entidades públicas, así como los formulados ante varias administraciones simultáneamente.

CUADRO 14

Expedientes de queja individual, tramitados ante la Administración, en 2011

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración Gral. del Estado	1.429	1.676		3.105
Administración autonómica	302	412		714
Administración local	373	298		671
Fiscal General del Estado	85	66		151
Otras entidades públicas	21	47	1	69
Varias administraciones	233	88		321
Investigación innecesaria		6		6
En curso de determinación	259			259
Total	2.702	2.593	1	5.296

GRÁFICO 4

Distribución porcentual de los expedientes de queja individual tramitados ante la Administración. Año 2011

En los dos cuadros que se presentan a continuación se recoge el detalle de los expedientes de queja del año 2011, de carácter individual, tramitados respectivamente ante la Administración General del Estado y con las comunidades autónomas.

CUADRO 15

Detalle de la tramitación ante la Administración General del Estado. Año 2011. Expedientes de queja individual

MINISTERIOS	En trámite	Concluidos	Total
Presidencia del Gobierno	1	2	3
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	94	97	191
Ministerio de Ciencia e Innovación		1	1
Ministerio de Cultura	2	3	5
Ministerio de Defensa	8	9	17
Ministerio de Economía y Hacienda	131	155	286
Ministerio de Educación	39	69	108
Ministerio de Fomento	320	554	874
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	122	42	164
Ministerio del Interior	268	184	452
Ministerio de Justicia	179	108	287
Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	16	16	32
Ministerio de Política Territorial y Administración Pública	1	7	8
Ministerio de la Presidencia	2	1	3
Ministerio de Sanidad y Política Social e Igualdad	12	19	31
Ministerio de Trabajo e Inmigración	72	171	243
Administración periférica	64	176	240
Varios departamentos ministeriales	98	62	160
Total	1.429	1.676	3.105

CUADRO 16

Detalle de la tramitación ante las administraciones autonómicas. Año 2011. Expedientes de queja individual

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	En trámite	Concluidos	Total
C. A. de Cataluña	23	23	46
C. A. del País Vasco		2	2
C. A. de Galicia	19	19	38
Cantabria	6	7	13
Principado de Asturias	4	10	14
C. A. de Andalucía	26	26	52
Región de Murcia	10	9	19
C. A. de Aragón	4	4	8
C. A. de Castilla-La Mancha	18	7	25
Comunitat Valenciana	36	33	69
C. A. de La Rioja	2	3	5
C. A. de Extremadura	11	9	20
C. A. de Canarias	9	7	16
Comunidad de Castilla y León	11	19	30
C. A. de las Illes Balears	12	8	20
Comunidad de Madrid	97	222	319
Comunidad Foral de Navarra	3	1	4
Ciudad A. de Ceuta	2		2
Ciudad A. de Melilla	3	1	4
Varias CC. AA.	6	2	8
Total	302	412	714

En los siguientes cuadros se detallan las distintas tipologías de las conclusiones de los expedientes de queja individual en 2011, en función de la Administración con la que se han tramitado y del resultado obtenido.

CUADRO 17

Tipos de conclusiones de los expedientes de queja individual, según administraciones. Año 2011

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración Gral. del Estado	638	774	68	196	1.676
Administración autonómica	114	179	22	97	412
Administración local	140	105	11	42	298
Fiscal General del Estado	47	8	1	10	66
Otras entidades públicas	30	9	1	7	47
Varias administraciones	26	35	5	22	88
Investigación innecesaria				6	6
Total	995	1.110	108	380	2.593

CUADRO 18

Detalle de los tipos de conclusiones en los expedientes de queja individual tramitados con la Administración General del Estado. Año 2011

MINISTERIOS	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Presidencia del Gobierno	1	1			2
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	35	35	4	23	97
Ministerio de Ciencia e Innovación	1				1
Ministerio de Cultura	3				3
Ministerio de Defensa	7	1		1	9
Ministerio de Economía y Hacienda	78	48	4	25	155
Ministerio de Educación	30	37	1	1	69
Ministerio de Fomento	146	378	12	18	554
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	41	1			42
Ministerio del Interior	102	33	5	44	184
Ministerio de Justicia	18	55	19	16	108
Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	9	5	2		16
Ministerio de Política Territorial y Administración Pública	2	1	2	2	7
Ministerio de la Presidencia	1				1
Ministerio de Sanidad y Política Social e Igualdad	13		1	5	19
Ministerio de Trabajo e Inmigración	82	60	3	26	171
Administración periférica	39	104	13	20	176
Varios departamentos ministeriales	30	15	2	15	62
Total	638	774	68	196	1.676

CUADRO 19

Detalle de los tipos de conclusiones en los expedientes de queja individual tramitados con las administraciones autonómicas. Año 2011

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
C. A. de Cataluña	8	7	2	6	23
C. A. del País Vasco	2				2
C. A. de Galicia	7	5		7	19
Cantabria	1	3	2	1	7
Principado de Asturias	6	4			10
C. A. de Andalucía	13	8		5	26
Región de Murcia	2	4	3		9
C. A. de Aragón		1	1	2	4
C. A. de Castilla-La Mancha	3	3		1	7
Comunitat Valenciana	7	15	2	9	33
C. A. de La Rioja		2		1	3
C. A. de Extremadura	6	1		2	9
C. A. de Canarias	2	3		2	7
Comunidad de Castilla y León	5	9	1	4	19
C. A. de las Illes Balears	3			5	8
Comunidad de Madrid	45	114	11	52	222
Comunidad Foral de Navarra	1				1
Ciudad A. de Melilla	1				1
Varias CC. AA.	2				2
Total	114	179	22	97	412

Por lo que se refiere al término «otros tipos de conclusiones», que figura recogido en los cuadros anteriores, debe significarse que fundamentalmente hace referencia a los expedientes de queja en los que se han desarrollado diversas líneas de investigación, de tal forma que cada una de ellas arrojaría distinto tipo de conclusión, que no se pueden agrupar en un solo supuesto y que representa más del 90% de estos casos.

Además, se recogen bajo esta categoría, entre otros supuestos, los resueltos al margen de la intervención del Defensor, una vez iniciada la investigación; la falta de formulación de alegaciones frente a una conclusión; la existencia de una diligencia de cierre; la intervención judicial mientras que la queja está en tramitación; la intervención concurrente de un Comisionado parlamentario autonómico, allí donde cabe esta posibilidad; la renuncia o desistimiento del interesado.

2.2. Expedientes de queja colectiva

El conjunto de las quejas colectivas tramitadas en 2011 han ascendido a un total de 7.522 expedientes. Más adelante, en el anexo de este capítulo, se recoge una descripción sucinta de los grupos de quejas colectivas más destacados, así como una referencia a otras quejas que han sido apoyadas por un número significativo de ciudadanos.

Las quejas colectivas no admitidas a trámite en 2011 y los motivos o causas que determinaron una decisión de esta naturaleza, se recogen brevemente en el cuadro siguiente:

CUADRO 20

Causas de no admisión de los expedientes de queja colectiva. Año 2011

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin fundamentos para interponer el recurso	1.664
Sin indicios de irregularidad administrativa	1.073
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	454
Varios motivos de no admisión concurrentes	113
Total	3.304

De igual forma que lo ya expresado en el apartado dedicado a los expedientes de queja individual, se recogen en los cuadros siguientes los expedientes de queja colectiva tramitados en 2011 ante las distintas administraciones públicas, especificando los organismos y entidades públicas concernidos, incluida su distribución porcentual en cada caso.

CUADRO 21

Expedientes de queja colectiva tramitados ante las distintas administraciones, en 2011

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	Total
Administración Gral. del Estado	849	1.896	2.745
Administración autonómica	674	743	1.417
Administración local	13		13
Varias administraciones		43	43
Total	1.536	2.682	4.218

GRÁFICO 5

Distribución porcentual de los expedientes de queja colectiva tramitados ante la Administración. Año 2011

CUADRO 22

Detalle de la tramitación de los expedientes de queja colectiva ante la Administración General del Estado, en 2011

MINISTERIOS	En trámite	Concluidos	Total
Ministerio de Fomento	201	113	314
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	348		348
Ministerio del Interior		1.783	1.783
Administración periférica	186		186
Ministerio de Trabajo e Inmigración	114		114
Total	849	1.896	2.745

CUADRO 23

Detalle de la tramitación de los expedientes de queja colectiva ante las administraciones autonómicas, en 2011

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	En trámite	Concluidos	Total
C. A. de Cataluña	360		360
Comunidad de Madrid	314	743	1.057
Total	674	743	1.417

En los cuadros siguientes se detallan los diferentes tipos de conclusiones de los expedientes de queja colectiva en 2011.

CUADRO 24

Detalle de los tipos de conclusiones de los expedientes de queja colectiva, según administraciones. Año 2011

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	Total
Administración Gral. del Estado	45	1.851	1.896
Administración autonómica		743	743
Varias administraciones	43		43
Total	88	2.594	2.682

CUADRO 25

Detalle de los tipos de conclusiones en los expedientes de queja colectiva tramitados con la Administración General del Estado. Año 2011

MINISTERIOS	Actuación correcta	Se subsana	Total
Ministerio de Fomento		113	113
Ministerio del Interior	45	1.738	1.783
Total	45	1.851	1.896

CUADRO 26

Detalle de los tipos de conclusiones en los expedientes de queja colectiva tramitados con las administraciones autonómicas. Año 2011

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Se subsana	Total
Comunidad de Madrid	743	743
Total	743	743

2.3. Expedientes de investigación de oficio

En el año 2011 la Institución ha realizado un total de 506 investigaciones de oficio, lo que representa un incremento porcentual del 8,58% respecto del año 2010.

Este tipo de actuaciones se producen al amparo de lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, y se detallan en el cuadro siguiente, donde se especifica su situación a 31 de diciembre de 2011, así como la Administración ante la que han sido tramitadas. No se incluyen en dicho cuadro las 27 investigaciones de oficio que, a la citada fecha, se encontraban en fase preparatoria.

CUADRO 27

Expedientes de investigación de oficio tramitados con las distintas administraciones. Año 2011

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración Gral. del Estado	202	21	2	225
Administración autonómica	171	19		190
Administración local	25	4		29
Fiscal General del Estado	3			3
Otras entidades públicas	2	1		3
Varias administraciones	28		1	29
Total	431	45	3	479

GRÁFICO 6

Distribución porcentual de los expedientes de investigación de oficio tramitados ante la Administración. Año 2011

Los dos cuadros siguientes recogen el detalle de las investigaciones de oficio ante la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas.

CUADRO 28

Detalle de la tramitación de los expedientes de investigación de oficio ante la Administración General del Estado, en 2011

MINISTERIOS	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación		2		2
Ministerio de Economía y Hacienda	1		1	2
Ministerio de Fomento	5			5
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	3			3
Ministerio del Interior	119	15	1	135
Ministerio de Justicia	4			4
Administración periférica	2			2
Varios departamentos ministeriales	6	1		7
Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	1			1
Ministerio de Trabajo e Inmigración	6	1		7
Ministerio de Política Territorial y Administración Pública	1			1
Ministerio de Sanidad y Política Social e Igualdad	2	1		3
Ministerio de Educación	50	1		51
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	1			1
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	1			1
Total	202	21	2	225

CUADRO 29

Detalle de la tramitación de los expedientes de investigación de oficio ante las administraciones autonómicas, en 2011

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	En trámite	Concluidos	Total
C. A. de Cataluña	23		23
C. A. del País Vasco	11	1	12
C. A. de Galicia	9	2	11
Cantabria	7	1	8
Principado de Asturias	7	1	8
C. A. de Andalucía	15	1	16
Región de Murcia	6	1	7
C. A. de Aragón	7	1	8
C. A. de Castilla-La Mancha	7		7
Comunitat Valenciana	11	2	13
C. A. de La Rioja	8		8
C. A. de Extremadura	6	1	7
C. A. de Canarias	11	1	12
Comunidad de Castilla y León	7	2	9
C. A. de las Illes Balears	5	1	6
Comunidad de Madrid	12	3	15
Comunidad Foral de Navarra	9	1	10
Ciudad A. de Ceuta	4		4
Ciudad A. de Melilla	5		5
Varias CC. AA.	1		1
Total	171	19	190

En los siguientes cuadros se detallan, en columna, los diferentes tipos de conclusiones de las investigaciones de oficio de 2011.

CUADRO 30

Detalle de los tipos de conclusiones de las investigaciones de oficio, según administraciones. Año 2011

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración Gral. del Estado	12			9	21
Administración autonómica	5		1	13	19
Administración local	3	1			4
Otras entidades públicas			1		1
Total	20	1	2	22	45

CUADRO 31

Detalle de los tipos de conclusiones de las investigaciones de oficio tramitados con la Administración General del Estado. Año 2011

MINISTERIOS	Actuación correcta	Otros tipos de conclusión	Total
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	1	1	2
Ministerio de Educación	1		1
Ministerio del Interior	10	5	15
Ministerio de Sanidad y Política Social e Igualdad		1	1
Ministerio de Trabajo e Inmigración		1	1
Varios departamentos ministeriales		1	1
Total	12	9	21

CUADRO 32

Detalle de los tipos de conclusiones de las investigaciones de oficio tramitados con las administraciones autonómicas. Año 2011

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Actuación correcta	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
C. A. del País Vasco			1	1
C. A. de Galicia	1	1		2
Cantabria			1	1
Principado de Asturias			1	1
C. A. de Andalucía	1			1
Región de Murcia	1			1
C. A. de Aragón			1	1
Comunitat Valenciana			2	2
C. A. de Extremadura			1	1
C. A. de Canarias			1	1
Comunidad de Castilla y León			2	2
C. A. de las Illes Balears	1			1
Comunidad de Madrid	1		2	3
Comunidad Foral de Navarra			1	1
Total	5	1	13	19

Al final del presente capítulo, y dentro de un anexo específico, se incluye un listado en el que figuran las investigaciones de oficio incoadas en 2011, con el número de identificación asignado a cada expediente y una breve referencia de su contenido. A este respecto debe señalarse que en dicho listado no se han incluido las investigaciones de oficio promovidas por el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), toda vez que figurarán recogidas en el informe que, de forma separada, presentará el Defensor del Pueblo, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

3. QUEJAS PROCEDENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES, TRAMITADAS, ABIERTAS O REABIERTAS EN EL AÑO 2011

En este apartado se ponen de manifiesto los expedientes de queja provenientes de 2010 y de años anteriores, que bien se encontraban en trámite o bien no se habían iniciado por estar pendientes de admisión hasta el ejercicio que nos ocupa, unido a los expedientes ya cerrados y que fueron reabiertos por alguna causa y a la resolución de expedientes que se hallaban en suspenso.

El número de quejas recibidas en 2010 y que se encontraban pendientes al finalizar dicho ejercicio hacían un total de 2.262, de ellas se admitieron el 31,21%, el 67,64% no fueron admitidas; el 0,27% se anularon y el 0,88% se encuentran todavía pendientes de aportación de información complementaria por los interesados, al cierre de este informe. En el cuadro y gráfico siguiente se recogen con detalle el estado de las citadas quejas.

CUADRO 33

Situación, a 31 de diciembre de 2011, de los expedientes de queja e investigaciones de oficio del ejercicio 2010, que se encontraban pendientes al finalizar el año

SITUACIÓN		Oficio		Individuales		Colectivas		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidas a trámite	En trámite	42	91,30	195	8,84	1	11,11	238	10,52
	Concluidos	3	6,52	460	20,84	1	11,11	464	20,51
	En suspenso			4	0,18			4	0,18
	Total	45	97,83	659	29,86	2	22,22	706	31,21
No admitidas a trámite	No admitidas			1.523	69,01	7	77,78	1.530	67,64
	Total			1.523	69,01	7	77,78	1.530	67,64
Pendientes	Pte. de datos			20	0,91			20	0,88
	Total			20	0,91			20	0,88
Anuladas	Anuladas	1	2,17	5	0,23			6	0,27
	Total	1	2,17	5	0,23			6	0,27
Total		46	100,00	2.207	100,00	9	100,00	2.262	100,00

GRÁFICO 7

Distribución porcentual de los expedientes de queja e investigaciones de oficio del ejercicio 2010, que se encontraban pendientes al finalizar el año

Asimismo, durante el año 2011 se ha continuado con la tramitación de un total de 13.635 expedientes de queja procedentes de años anteriores, cifra que incluye los correspondientes al ejercicio 2010 que se ha detallado en el cuadro anterior. La situación queda reflejada en el cuadro y gráfico siguientes.

CUADRO 34

Situación de los expedientes de queja e investigaciones de oficio de años anteriores

SITUACIÓN		Colectivas		Individuales		Oficio		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admitidas a trámite	En trámite	3.041	75,16	1.510	16,31	146	44,38	4.697	34,45
	Concluidos	722	17,84	4.667	50,40	146	44,38	5.535	40,59
	En suspenso	1	0,02	27	0,29	37	11,25	65	0,48
	Total	3.764	93,03	6.204	67,00	329	100,00	10.297	75,52
No admitidas a trámite	No admitidas	282	6,97	3.018	32,59			3.300	24,20
	Total	282	6,97	3.018	32,59			3.300	24,20
Pendientes	Pte. de datos			38	0,41			38	0,28
	Total			38	0,41			38	0,28
Total		4.046	100,00	9.260	100,00	329	100,00	13.635	100,00

GRÁFICO 8

Distribución porcentual de los expedientes de queja e investigaciones de oficio de años anteriores

Estos datos reflejan que a fecha 31 de diciembre de 2011 siguen su tramitación 4.800 expedientes de queja procedentes de años anteriores (en trámite, en suspenso, pendientes de tramitación o pendientes de datos del interesado).

Abundando en lo anteriormente expuesto, el número de quejas no admitidas a trámite fue de 3.300. Los motivos de no admisión han sido los siguientes:

CUADRO 35

Motivos de no admisión de los expedientes de queja procedentes de años anteriores

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin indicios de irregularidad administrativa	865
Varios motivos de no admisión concurrentes	780
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	498
Falta de actuación administrativa previa	312
Intervención judicial	255
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	130
Sentencia firme	68
Conflicto particular ajeno a la Administración	67
Resuelto sin intervención del Defensor	52
Sólo se envía información	48
Carencia de fundamentos	44
Sólo se solicita información	43
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	43
Sin actividad de los poderes públicos	38
Plazo superior a un año	12
Inexistencia de pretensión	9
Desistimiento	9
Inexistencia de interés legítimo	8
Sin contestación a defecto subsanable	6
Sin fundamentos para interponer el recurso	6
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	3
Perjuicios a terceros	2
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	1
Imposibilidad de contactar con el interesado	1
Total	3.300

En el siguiente cuadro figuran los expediente de queja e investigaciones de oficio, procedentes de años anteriores, tramitados ante las administraciones públicas. Como se puede observar, los más numerosos son aquellos cuya tramitación se realizó ante varias administraciones, seguidos de los dirigidos a la Administración General del Estado, a las administraciones locales y a las administraciones autonómicas.

CUADRO 36

Expedientes de queja e investigaciones de oficio procedentes de años anteriores, tramitados ante las administraciones en 2011

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración Gral. del Estado	704	2.904	49	3.657
Administración autonómica	194	742	2	938
Administración local	449	891	9	1.349
Fiscal General del Estado	47	149		196
Otras entidades públicas	19	89		108
Varias administraciones	3.281	755	5	4.041
Investigación innecesaria		5		5
En curso de determinación	3			3
Total	4.697	5.535	65	10.297

GRÁFICO 9

Distribución porcentual de los expedientes de queja e investigaciones de oficio procedentes de años anteriores, tramitados ante las administraciones en 2011

En los cuadros que se presentan a continuación se recoge el detalle de los expedientes de queja e investigaciones de oficio, de años anteriores, tramitados ante la Administración General del Estado y con órganos dependientes de las comunidades autónomas.

CUADRO 37

Detalle de la tramitación ante la Administración General del Estado, en 2011, de los expedientes de queja e investigaciones de oficio procedentes de años anteriores

MINISTERIOS	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Presidencia del Gobierno		1		1
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	36	191		227
Ministerio de Ciencia e Innovación		2		2
Ministerio de Cultura	1	5		6
Ministerio de Defensa	8	62		70
Ministerio de Economía y Hacienda	66	345	33	444
Ministerio de Educación	16	112		128
Ministerio de Fomento	79	388	4	471
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	21	82	1	104
Ministerio del Interior	177	380	9	566
Ministerio de Justicia	122	342	1	465
Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	25	103		128
Ministerio de Política Territorial y Administración Pública	1	32		33
Ministerio de la Presidencia		3		3
Ministerio de Sanidad y Política Social e Igualdad	3	166		169
Ministerio de Trabajo e Inmigración	6	143	1	150
Ministerio de Vivienda		1		1
Administración periférica	19	256		275
Varios departamentos ministeriales	124	290		414
Total	704	2.904	49	3.657

CUADRO 38

Detalle de la tramitación ante las administraciones autonómicas, en 2011, de los expedientes de queja e investigaciones de oficio procedentes de años anteriores

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
C. A. de Cataluña	5	30		35
C. A. del País Vasco	12	9		21
C. A. de Galicia	6	29		35
Cantabria	10	27		37
Principado de Asturias	3	21		24
C. A. de Andalucía	44	68		112
Región de Murcia	4	31		35
C. A. de Aragón	7	9		16
C. A. de Castilla-La Mancha	5	37		42
Comunitat Valenciana	13	86		99
C. A. de La Rioja	1	3		4
C. A. de Extremadura	3	21		24
C. A. de Canarias	17	20	1	38
Comunidad de Castilla y León	5	33		38
C. A. de las Illes Balears	6	23		29
Comunidad de Madrid	47	279	1	327
Comunidad Foral de Navarra	1	5		6
Ciudad A. de Ceuta	1	4		5
Ciudad A. de Melilla	1	1		2
Varias CC. AA.	3	6		9
Total	194	742	2	938

Finalmente, un total de 5.535 expedientes de queja e investigaciones de oficio procedentes de años anteriores se finalizaron en 2011. En los siguientes cuadros se detallan, en columna, los tipos de conclusiones y las administraciones ante las que se tramitaron.

CUADRO 39

Detalle de los tipos de conclusiones de los expedientes de queja e investigaciones de oficio procedentes de años anteriores, según administraciones

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración Gral. del Estado	881	947	410	666	2.904
Administración autonómica	174	307	90	171	742
Administración local	333	302	95	161	891
Fiscal General del Estado	82	24	4	39	149
Otras entidades públicas	54	22	6	7	89
Varias administraciones	399	131	54	171	755
Investigación innecesaria				5	5
Total	1.923	1.733	659	1.220	5.535

CUADRO 40

Detalle de los tipos de conclusiones en los expedientes de queja e investigaciones de oficio procedentes de años anteriores, tramitados con la Administración General del Estado

MINISTERIOS	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Presidencia del Gobierno		1			1
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	51	56	17	67	191
Ministerio de Ciencia e Innovación				2	2
Ministerio de Cultura	1	2	2		5
Ministerio de Defensa	21	31	5	5	62
Ministerio de Economía y Hacienda	86	92	105	62	345
Ministerio de Educación	20	80	4	8	112
Ministerio de Fomento	116	187	42	43	388
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	47	28	2	5	82
Ministerio del Interior	234	62	18	66	380
Ministerio de Justicia	87	151	44	60	342
Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	31	16	6	50	103
Ministerio de Política Territorial y Administración Pública	8	6	5	13	32
Ministerio de la Presidencia	2			1	3
Ministerio de Sanidad y Política Social e Igualdad	6	3	4	153	166
Ministerio de Trabajo e Inmigración	52	45	8	38	143
Ministerio de Vivienda	1				1
Administración periférica	53	120	28	55	256
Varios departamentos ministeriales	65	67	120	38	290
Total	881	947	410	666	2.904

CUADRO 41

Detalle de los tipos de conclusiones en los expedientes de queja e investigaciones de oficio procedentes de años anteriores, tramitados con la Administración autonómica

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
C. A. de Cataluña	7	13	4	6	30
C. A. del País Vasco	3	1		5	9
C. A. de Galicia	6	16	1	6	29
Cantabria	10	6	4	7	27
Principado de Asturias	4	7	3	7	21
C. A. de Andalucía	18	31	8	11	68
Región de Murcia	6	11	6	8	31
C. A. de Aragón	3		3	3	9
C. A. de Castilla-La Mancha	13	16	1	7	37
Comunitat Valenciana	18	40	12	16	86
C. A. de La Rioja	1		1	1	3
C. A. de Extremadura	4	7		10	21
C. A. de Canarias	1	7	1	11	20
Comunidad de Castilla y León	9	11	6	7	33
C. A. de las Illes Balears	5	9	3	6	23
Comunidad de Madrid	62	129	35	53	279
Comunidad Foral de Navarra	2		1	2	5
Ciudad A. de Ceuta	1	1	1	1	4
Ciudad A. de Melilla				1	1
Varias CC. AA.	1	2		3	6
Total	174	307	90	171	742

4. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y ADVERTENCIAS

4.1. Resoluciones formuladas durante el año 2011

Con motivo de la tramitación de los expedientes de queja individual, colectiva e investigaciones de oficio durante el año 2011, se formularon las resoluciones dirigidas a las distintas administraciones públicas que figuran a continuación, agrupadas en admitidas, rechazadas y pendientes.

CUADRO 42

Resoluciones formuladas durante 2011

RESOLUCIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Recomendaciones	51	21	82	154
Sugerencias	89	39	103	231
Recordatorios de deberes legales				156
Advertencias				5
Total	140	60	185	546

Estos datos de las resoluciones formuladas en 2011 arrojan unos porcentajes de aceptación, a 31 de diciembre de ese año, del 70,83% y del 69,53%, con respecto de las recomendaciones y sugerencias, sin tener en cuenta las todavía pendientes de contestación.

Por lo que respecta al detalle de las resoluciones formuladas en los expedientes que han sido objeto de tramitación por el MNP, 11 recomendaciones y 7 sugerencias, su detalle formará parte del informe que, de forma separada, presentará el Defensor del Pueblo, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

A continuación, puede observarse con más detalle en las tablas siguientes las resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo, según el tipo de resolución y la Administración de destino.

CUADRO 43

Recomendaciones por Administración de destino. Estado a 31 de diciembre de 2011

ADMINISTRACIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración Gral. del Estado	20	10	27	57
Administración autonómica	19	8	39	66
Administración local	12	3	14	29
Fiscal General del Estado			1	1
Otras entidades públicas			1	1
Total	51	21	82	154

CUADRO 44

Sugerencias por Administración de destino. Estado a 31 de diciembre de 2011

ADMINISTRACIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración Gral. del Estado	41	20	37	98
Administración autonómica	15	11	23	49
Administración local	33	6	41	80
Otras entidades públicas		2	2	4
Total	89	39	103	231

CUADRO 45

Recordatorios de deberes legales formulados en el año 2011. Por Administración de destino

ADMINISTRACIONES	Total
Administración Gral. del Estado	41
Administración autonómica	55
Administración local	58
Otras entidades públicas	2
Total	156

CUADRO 46

Advertencias formuladas en el año 2011. Por Administración de destino

ADMINISTRACIONES	Total
Administración Gral. del Estado	3
Administración local	2
Total	5

4.2. Evolución de las resoluciones de ejercicios anteriores

El seguimiento temporal del tratamiento dado por parte de las distintas administraciones a las resoluciones del Defensor del Pueblo, permite apreciar de manera más clara su grado de eficacia. Ha de tenerse presente que la necesidad de reflejar en los informes anuales la situación de los expedientes de queja al cierre de cada año natural dificulta, en ocasiones, conocer la actitud última mostrada por las administraciones respecto a la aceptación o rechazo de estas resoluciones, y muy especialmente cuando se han formulado durante los últimos meses de cada ejercicio. Por ello, los datos recogidos en el subapartado inmediatamente anterior pueden considerarse, en cierto sentido provisio-

nales y, por el contrario, los que se ofrecen ahora pueden dar una idea más fiel acerca de la actitud final mostrada por las administraciones con respecto a las resoluciones de la Institución.

En consecuencia, al objeto de ir elaborando una percepción histórica más precisa acerca del cumplimiento de las resoluciones del Defensor del Pueblo, en los cuadros siguientes se analiza la evolución real de la aceptación o rechazo de las recomendaciones y sugerencias emitidas en los dos años anteriores al que se corresponde con el presente informe, en el entendido de que los porcentajes varían dentro de franjas muy estrechas.

CUADRO 47

Recomendaciones años 2010 y 2009. Datos a 31 de diciembre de 2011

RECOMENDACIONES	2010		2009	
	Nº	%	Nº	%
Admitidas	76	71,70	124	71,68
Rechazadas	24	22,64	45	26,01
Pendientes	6	5,66	4	2,31
Total	106	100,00	173	100,00

CUADRO 48

Sugerencias años 2010 y 2009. Datos a 31 de diciembre de 2011

SUGERENCIAS	2010		2009	
	Nº	%	Nº	%
Admitidas	114	57,87	133	60,73
Rechazadas	73	37,06	65	29,68
Pendientes	10	5,08	21	9,59
Total	197	100,00	219	100,00

5. INFORMACIÓN AL CIUDADANO

Para concluir la información de carácter estadístico del presente capítulo, y así dar una visión más completa de la actividad desarrollada por la Institución, se ofrecen a continuación una serie de datos sobre la atención prestada al ciudadano a lo largo de 2011, bien de carácter presencial o bien por medio de diversos soportes telefónicos y telemáticos.

Por lo que se refiere a la atención al ciudadano, presencial o telefónica, los datos que figuran en el cuadro siguiente muestran un incremento de la atención presencial

respecto del año anterior 2010, al igual que en la realizada a través de la línea gratuita 900 y un descenso en la atención telefónica ordinaria.

CUADRO 49

Número de llamadas y visitas recibidas durante 2011 con el fin de prestar servicios al ciudadano, en comparación con 2010

	2011	2010
Atención presencial	3.234	2.898
Teléfono	7.916	9.187
Línea 900	5.275	4.658
Total	**16.425**	**16.743**

También se incluyen los datos relativos al número total de visitas efectuadas a la web del Defensor del Pueblo, junto con el total de páginas visitadas durante el año 2011, comparativamente con el año 2010.

CUADRO 50

Visitas a la web del Defensor del Pueblo

	2011	2010
Visitas	241.114	263.804
Páginas visitadas	2.588.931	3.735.541

CUADRO 51

Desglose de visitas a la web del Defensor del Pueblo. Año 2011

	Visitas	Páginas visitadas
defensordelpueblo.es	163.054	2.305.059
enclase.defensordelpueblo.es	31.989	69.492
mnp.defensordelpueblo.es	16.891	109.715
concursodibujos.defensordelpueblo.es	11.278	31.963
premioddhh.defensordelpueblo.es	8.204	15.161
estadisticas.defensordelpueblo.es	6.302	27.194
biblioteca.defensordelpueblo.es	1.882	21.439
newsletter.defensordelpueblo.es	1.514	8.908
	241.114	2.588.931

El cuadro que se inserta a continuación da cuenta de la información relativa a los motivos de subsanación de diversos escritos, dirigidos a la Institución, respecto de los que se aprecia que faltan los mínimos elementos informativos necesarios para su ulterior tramitación como queja. Estos datos responden a un nuevo procedimiento iniciado por la Institución en esta materia, el 31 de mayo de 2011, momento a partir del cual ha sido posible el desglose de la información que aquí se recoge, que pretende a un tiempo optimizar la dedicación de las áreas operativas de la Institución a las quejas que cuentan con la información suficiente, así como prestar asistencia a los ciudadanos en el proceso de presentación de sus quejas ante el Defensor del Pueblo.

CUADRO 52

Motivos de subsanación de entradas en el Defensor del Pueblo. Período de investigación del 31/05/2011 al 31/12/2011

MOTIVOS DE SUBSANACIÓN	Entradas	Subsanadas	No subsanadas	Pendientes	Reiteraciones
Argumentación razonada del motivo	26	4	20	2	22
Falta de documentación	2		2		1
Omisión del domicilio de contacto	1.108	220	860	28	913
Omisión de nombre o apellidos	14	3	10	1	13
Varios tipos	120	12	102	6	106
Total	1.270	239	994	37	1.055

ANEXOS

Quejas colectivas más destacadas

- 550 ciudadanos solicitan que las administraciones públicas con competencias en la materia regulen el funcionamiento de los centros de tenencia y recogida de animales domésticos.
- 297 afectados por el cierre de los centros ocupacionales Magerit, Fray Bernardino y Arganda, de Madrid, solicitan que se proceda la apertura de estos.
- 201 interesados manifiestan su disconformidad con la paralización de las obras de la variante de la carretera N-332 a su paso por Benissa (Alicante), por parte de la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras.
- 360 ciudadanos de Barcelona plantean su queja por la actuación de los Mossos d'Escuadra en la plaza de Cataluña, con motivo de la disolución de una concentración del Movimiento 15-M.
- 285 afectados plantean su queja en relación con la regulación adoptada en materia de energía fotovoltaica por la Secretaría de Estado de Energía.
- 1.738 fotógrafos profesionales manifiestan su queja por la regulación adoptada por la Dirección General de Tráfico en cuanto a la expedición del permiso de conducción.

- 601 ciudadanos manifiestan su queja por la actuación de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid por la que se separaba a una hija, en período de lactancia, de su madre alojada en una residencia de su titularidad.
- 388 ciudadanos plantean que se reforme la Ley Orgánica de Régimen Electoral General a fin de implantar un sistema proporcional puro y listas abiertas.
- 63 interesados plantean su queja por la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, en materia de servicios de Comunicación comunitarios sin ánimo de lucro.
- 54 personas plantean su queja por la detención de tres españoles que se manifestaron en Niza (Francia), durante la celebración en dicha ciudad de la Cumbre del G-20.
- 186 personas manifiestan su disconformidad por la actuación de la policía nacional con ocasión de las manifestaciones del Movimiento 15-M.
- 45 afectados ponen de manifiesto su disconformidad con la regulación efectuada por la Dirección General de Tráfico en materia de permisos de conducción de la clase A2.
- 114 afectados formulan su disconformidad con la inclusión en el catálogo de puestos de trabajo de difícil cobertura, de diversas ocupaciones del sector marítimo pesquero, por parte del Servicio Público de Empleo Estatal.
- 254 afectados plantean su queja por el retraso en el abono de la renta básica de emancipación de los jóvenes por el Ministerio de la Vivienda, y por el silencio en las solicitudes de la tarifa social en materia de suministro de energía eléctrica.
- 54 ciudadanos solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.
- 496 miembros de la Guardia Civil solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto, para la aplicación a la Guardia Civil del artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas.
- 1.646 personas entre las que se encuentran miembros de la Asociación de Secretarios Generales de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 4 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, sobre actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

Quejas apoyadas por un número significativo de ciudadanos

- 975 ciudadanos formulan su queja por el acuerdo de demolición de un edificio por parte del Ayuntamiento de San Javier (Murcia).
- 1.551 miembros de la Asociación «Nueva Prada de la Sierra» ponen de manifiesto los problemas para recuperar la condición de entidad local menor del pueblo de Prada de la Sierra, en el municipio de Santa Colomba de Somoza (León).

- 113 afectados solicitan la homologación, por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, de la formación obtenida en aeromecánica y aviónica en centros privados con la expedida por la Sociedad para las Enseñanzas Aeronáuticas Civiles.
- 6.178 ciudadanos plantean su queja por los supuestos errores sucesivos en el diagnóstico y tratamiento de los profesionales del hospital de Torrevieja (Alicante), dependiente de la Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valenciana, que pudo determinar el fallecimiento de algunos menores.
- 602 ciudadanos plantean su disconformidad por el cierre adoptado por la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid del centro Magerit, destinado a discapacitados psíquicos.
- 569.726 ciudadanos, encabezados por el presidente de la Federación Española de Hostelería, muestran se disconformidad con lo dispuesto en la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, que modifica la Ley 28/2005, de 26 de noviembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad del tabaco.
- 1.115 funcionarios destinados en las oficinas de extranjería formulan su queja por su exclusión en concursos de traslados convocados por distintos departamentos ministeriales.
- 1.630 ciudadanos manifiestan su disconformidad con la condena a dos personas por la comisión de un delito de contaminación acústica y solicitan que se les indulte.
- 105 personas cuestionan la adecuación constitucional de los artículos 163 y 169 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
- 482 afectados formulan su queja respecto a la normativa que regula el acceso a la profesión de abogado.
- 346 ciudadanos plantean su disconformidad con la reforma de la renta mínima de inserción adoptada por la Comunidad de Cataluña.

Investigaciones de oficio

10016985 Iniciada ante la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda del Ministerio de Fomento, con relación a los problemas de carácter general detectados en la gestión de las ayudas al alquiler, renta básica de emancipación de los jóvenes (RBE).

11000007 Iniciada ante el Instituto Andaluz de la Mujer de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al tener conocimiento de las denuncias de constante humillación y maltrato psicológico al que se habrían visto sometidas un grupo de mujeres durante su estancia en el centro de acogida para mujeres víctimas de violencia de género de Málaga.

11000076 Iniciada ante la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, por el incendio ocurrido el 8 de diciembre de 2010 en la prisión chilena de San Miguel.

11000285 Iniciada ante el Departamento de Interior de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por el fallecimiento de una ciudadana en Barakaldo (Bizkaia), propiciado supuestamente por su pareja.

11000300 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la ejecución de una obra en la cocina del Centro Penitenciario de Málaga que está pendiente desde el año 2007, y por la que se habría adelantado parte del importe correspondiente a su ejecución.

11000330 Iniciada ante la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid, sobre el mal estado de la carretera de acceso a instalaciones del Centro Penitenciario Madrid II en Alcalá de Henares (Madrid).

11000901 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, con relación a la desarticulación en Algeciras (Cádiz) de una red dedicada a la inmigración clandestina y a la prostitución, para determinar las actuaciones policiales y, en su caso, las realizadas con las víctimas.

11002739 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, para documentar la visita realizada por asesores de esta Institución al Centro Penitenciario de Valdemoro (Madrid III).

11002742 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el incendio acaecido en una celda del Centro Penitenciario de Picassent (Valencia).

11002966 Iniciada ante la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana, al tener noticia de que algunos funcionarios de la Administración de Justicia habrían fichado al llegar a su lugar de trabajo y después se ausentarían.

11003602 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la condena de un funcionario del Centro Penitenciario de Madrid I por abusar sexualmente de una reclusa a mediados del año 2006.

11003603 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la acusación a un funcionario de un delito de torturas en el Centro Penitenciario de Tahiche (Lanzarote).

11003689 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, con motivo de la llegada a Motril (Granada) de una patera con mujeres y bebés a bordo, al objeto de conocer el protocolo seguido para evaluar su posible condición de víctimas de trata.

11004096 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por una plaga de chinches en el Centro Penitenciario de Picassent (Valencia).

11004414 Iniciada ante el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), al haberse tenido conocimiento de la situación que se produce en la estación de ferrocarril de Tortosa (Tarragona), donde los usuarios atraviesan las vías directamente en lugar de cruzar por el paso habilitado, con el consiguiente riesgo que ello entraña.

11004561 Iniciada ante el Ayuntamiento de Granada, acerca de obras irregulares en la construcción de un muro en una iglesia de Granada.

11004835 Iniciada para documentar la visita de asesores de esta Institución al Centro Penitenciario de Castellón.

11004863 Iniciada ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, por la demora excesiva en el traslado en ambulancia de varias personas, entre ellas dos ancianos, desde la puerta de urgencias del hospital Ramón y Cajal hasta su domicilio, una vez recibida la atención sanitaria que requerían sus dolencias.

11004934 Iniciada ante la Consejería de Trabajo y Bienestar de la Comunidad Autónoma de Galicia, como consecuencia de la precaria situación de una ciudadana que llevaba varios años sacando adelante a las cinco personas dependientes que tiene a su cargo: sus padres, un hijo y dos nietos.

11005186 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, al tener conocimiento esta Institución de la precaria situación en la que se hallaba un ciudadano que carecía de recursos y residía en una pensión en la que se negaban a continuar dándole alojamiento, habida cuenta de su difícil convivencia con los demás residentes.

11005759 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con motivo de la detención de varios ciudadanos chinos que sometían a explotación laboral a personas de esa misma nacionalidad y obtener información sobre las actuaciones que pudieran haberse efectuado para la protección de las posibles víctimas de trata con fines de explotación laboral.

11005769 Iniciada ante Fiscalía General del Estado y ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, por el fallecimiento de una ciudadana presuntamente a manos de su pareja.

11006101 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, por una plaga de gatos en el Centro Penitenciario de Acebuche (Almería).

11006634 Iniciada ante el Departamento de Justicia y Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por el mal funcionamiento de la nueva oficina judicial implantada en Getxo (Bizkaia).

11006731 Iniciada ante la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, debido a las quejas de varios ciudadanos españoles respecto a la actuación de las autoridades consulares españolas en Libia.

11006767 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, por la denuncia de la existencia de deficiencias en la ampliación de un módulo de máxima seguridad de la cárcel de Picassent (Valencia).

11006810 Iniciada ante el Ministerio de Economía y Hacienda, y ante el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, con motivo de las numerosas quejas presentadas en esta Institución sobre las consecuencias para las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la aprobación del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y creación de empleo, en concreto su

artículo 4, que modifica la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

11006812 Iniciada ante el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Aragón; la Consejería de Bienestar Social e Igualdad del Principado de Asturias; la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias; la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de Cantabria; la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León; el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña; la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta; la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid; la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana; la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Consejería de Igualdad y Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Consejería de Trabajo y Bienestar de la Comunidad Autónoma de Galicia; la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja; la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla; la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia; el Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud de la Comunidad Foral de Navarra; el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la Fiscalía General del Estado, al objeto de contener la investigación acerca de las actuaciones que los servicios de protección de menores de las 19 comunidades autónomas estén realizando con los menores víctimas de trata bajo su protección, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España.

11006813 Iniciada ante la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo e Inmigración, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España, al objeto de contener la investigación acerca de las actuaciones contra la explotación laboral que dicho organismo esté realizando.

11006894 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Puerto III (Cádiz).

11006896 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, por el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Topas (Salamanca).

11007470 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España, al objeto de contener la investigación acerca de las actuaciones policiales que se estén realizando ante la desarticulación de una red de trata con fines de explotación sexual de ciudadanas rumanas en Eivissa (Illes Balears) y Granada.

11007626 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el hacinamiento del Centro Penitenciario de Eivissa (Illes Balears).

11007897 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, sobre subvenciones para instalar ascensores en las comunidades de vecinos de la Comunidad de Madrid.

11007932 Iniciada ante la Unidad de Coordinación de la Guardia Civil, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España, al objeto de contener las investigaciones que esté realizando la Guardia Civil con carácter general en relación a la trata de seres humanos y, en particular, respecto a una operación realizada en el mes de febrero de 2011.

11007972 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid con relación a la falta de seguridad en diversas zonas del denominado «Proyecto Madrid Río», por la inexistencia de barreras de protección en algunos tramos de las riberas del río Manzanares.

11008002 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un interno del Centro Penitenciario de Morón de la Frontera (Sevilla).

11008186 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la detención de funcionarios del Centro Penitenciario de Córdoba, presuntamente por introducir droga en el centro.

11008187 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por un incendio en el Centro Penitenciario de Albolote (Granada).

11008188 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la falta de escolta policial en los traslados de presos a los hospitales en los centros penitenciarios de Sevilla I, Morón de la Frontera y Alcalá de Guadaíra (Sevilla).

11008694 Iniciada ante la Fiscalía General del Estado, para conocer el tratamiento jurídico que da la Fiscalía a los delitos de abuso sexual a menores.

11009152 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre la Orden de 13 de enero de 2011 de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, por la que se regulan determinados ficheros de datos de carácter personal del organismo autónomo «Aguas de Galicia».

11009244 Iniciada ante la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con motivo de una visita realizada al Centro de Reforma El Molino de Almería, para conocer la situación de varios menores extranjeros que se encuentran indocumentados, y que no pueden participar en las actividades de inserción sociolaboral ofertadas.

11009422 Iniciada ante el Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS) de la Comunidad de Madrid, acerca de la propuesta de una disposición general sobre permutas entre viviendas gestionadas por dicho Instituto.

11009494 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la desarticulación de una banda dedicada al tráfico de cocaína y hachís en el Centro Penitenciario del Salto del Negro y Lanzarote (Las Palmas).

11009524 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla y León, sobre la evaluación de las repercusiones en Natura 2000 de las actuaciones en Castilla y León que acarrea el Decreto 6/2011, de 10 de febrero, por contener posiblemente reglas contrarias a la legislación estatal y al Derecho europeo sobre conservación de aves silvestres; hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

11009579 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, y ante la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con motivo de una operación policial realizada en Sevilla, al objeto de conocer las actuaciones realizadas por la policía y la protección otorgada a varias ciudadanas de nacionalidad nigeriana, víctimas de una red de trata con fines de explotación sexual, que tenía secuestrado a un menor de dos años para coaccionar a la madre, víctima de trata.

11009708 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, tras la desarticulación en Lleida de una red que extorsionaba a personas de nacionalidad rusa con fines de explotación sexual, al objeto de conocer las actuaciones realizadas por la policía y la protección otorgada a las víctimas.

11009709 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, al objeto de conocer las actuaciones realizadas por la policía y la protección otorgada a las víctimas, tras la desarticulación en Girona de una red que explotaba sexualmente a personas de nacionalidad rumana, tras la denuncia interpuesta por una menor quien refería haber sido engañada y trasladada a España para ejercer la prostitución.

11009745 Iniciada ante la Dirección General de Régimen Penitenciario y Recursos de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por el recorte de personal operado en el Centro Penitenciario de Lleida.

11009749 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, ante las noticias de que había sido herido un funcionario en el módulo de reclusos conflictivos del Centro Penitenciario de Teixeiro (A Coruña).

11009751 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por las noticias de la presunta existencia de trabajadores del Centro Penitenciario de Ceuta que habrían accedido a suministrar teléfonos móviles, alcohol y drogas a los internos a cambio de prebendas.

11009753 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por las noticias de posibles cortes de agua en los centros penitenciarios de Puerto I y Puerto II (Cádiz).

11009754 Iniciada ante la Dirección General de Régimen Penitenciario y Recursos de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por el fallecimiento de un anciano, preso en el Centro Penitenciario de Lledoners, en Sant Joan de Vilatorrada (Barcelona).

11009956 Iniciada ante la Gerencia Territorial del Catastro en Palencia, del Ministerio de Economía y Hacienda, con la finalidad de obtener elementos de juicio suficientes para conocer su funcionamiento, la adecuación de su actuación a las obligaciones normativas y los medios con que cuenta para ejercer sus actividades.

11010086 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un recluso en el Centro Penitenciario de Zuera (Zaragoza).

11010087 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la exigencia de una organización sindical de cerrar la zona abierta del Centro Penitenciario de Badajoz.

11010150 Iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial, con relación a los asuntos pendientes de sentencia que dejó sin concluir la juez sustituta del Juzgado de lo Social número 1 de Santa Cruz de Tenerife, tras su cese en esta función.

11010177 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y ante la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras del Ministerio de Fomento, al haber tenido conocimiento de la realización de determinadas prácticas que se llevan a cabo por parte de algunas agencias, que efectúan la distribución en la red de billetes de avión, mediante las que, al parecer, se están infringiendo las disposiciones de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico, y el Reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre, que establece normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la comunidad.

11010185 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un preso en el Centro Penitenciario de Estremera (Madrid).

11010849 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un recluso en el Centro Penitenciario de Palma de Mallorca (Illes Balears).

11010942 Iniciada ante el Rectorado de la Universidad Complutense de Madrid y ante la Fiscalía General del Estado, tras los incidentes provocados por un grupo de personas que irrumpió en la capilla del campus de Somosaguas de la Universidad Complutense de Madrid, al objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones realizadas, que podrían ser constitutivas de delito contra la libertad religiosa.

11011372 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, tras la detención en Córdoba de varias personas que explotaban sexualmente a ciudadanas brasileñas y rumanas, al objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones realizadas con las posibles víctimas de trata.

11011562 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, tras la detención en Madrid de varias personas que explotaban laboralmente a ciudadanos subsaharianos, obligándoles a vender productos falsificados en la vía pública, al objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones realizadas con las posibles víctimas de trata.

11011565 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, tras la detención en Palma de Mallorca (Illes Balears) de varias personas que explotaban a ciudadanos rumanos, obligándoles a ejercer la mendicidad en la vía pública, al objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones realizadas con las posibles víctimas de trata.

11012354 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, tras la protesta de ciudadanos de confesión evangélica por el cierre de sus templos, al objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones realizadas por los organismos con competencias en la materia.

11012367 Iniciada ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), para que se dote a las aeronaves del equipamiento y los protocolos de actuación adecuados a fin de asegurar la atención médica de urgencia a los pasajeros durante el vuelo.

11012416 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, tras producirse el rescate de varias personas que se hallaban en una patera a la deriva en las costas de Almería, entre las que se encontraban dos mujeres que relataron la caída de sus hijos al mar, y tras conocer que otras habían solicitado el período de reflexión previsto en el artículo 59.bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, al objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones realizadas con las posibles víctimas de trata.

11012617 Iniciada ante la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, acerca de la recuperación de playas españolas mediante aportación de arena.

11012713 Iniciada para documentar la visita de asesores de esta Institución al Cuartel de la Guardia Civil de Las Rozas (Madrid).

11012725 Iniciada para documentar la visita de asesores de esta Institución al Centro Penitenciario de Castellón.

11012728 Iniciada para documentar la visita de asesores de esta Institución al Centro Penitenciario de Albolote (Granada).

11012729 Iniciada para documentar la visita de asesores de esta Institución al Centro Penitenciario de Mujeres de Alcalá de Guadaíra (Sevilla).

11012730 Iniciada para documentar la visita de asesores de esta Institución al Centro Penitenciario de Figueres (Girona).

11012736 Iniciada para documentar la visita de asesores de esta Institución a la Comisaría de Policía Local de Sueca (Valencia).

11012797 Iniciada ante la Subdelegación del Gobierno en Granada, tras conocer la llegada de una patera a Motril en la que viajaban 30 mujeres, 9 de ellas embarazadas, y 10 menores de edad, al objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones realizadas por los organismos competentes.

11013237 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un recluso en el Centro Penitenciario de Estremera (Madrid VII).

11013292 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, referente a la agresión sufrida por un funcionario del Centro Penitenciario de Las Palmas (Salto del Negro).

11013372 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, tras la desarticulación de una red que explotaba a víctimas de trata en Roquetas de Mar (Almería), al objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones realizadas por los organismos con competencias respecto a las víctimas.

11014071 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la denuncia de la situación sanitaria de la prisión de Puerto III, situada en El Puerto de Santa María (Cádiz).

11015180 Iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial, para constatar unas presuntas irregularidades por parte de algunos titulares de diferentes Juzgados de lo Mercantil, fundamentalmente en la Comunidad Autónoma de Andalucía y en la Comunitat Valenciana.

11015477 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un recluso en el Centro Penitenciario de Jaén.

11016136 Iniciada ante la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid y ante el Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid), sobre desperfectos originados en inmuebles de esta población por las obras de ampliación de la línea 7 de Metro.

11016204 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por peleas entre reclusos en el Centro Penitenciario de Albolote (Granada).

11016285 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, por el fallecimiento de un ciudadano en la Comisaría de Aranjuez (Madrid).

11016371 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la existencia de una plaga de roedores en el Centro Penitenciario Tenerife II.

11016473 Iniciada ante la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo e Inmigración, como consecuencia de las frecuentes quejas recibidas en la Institución formuladas por ciudadanos que denunciaban demoras significativas en los procedimientos desarrollados por las distintas direcciones territoriales de dicho organismo.

11016636 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la agresión de un funcionario del Centro Penitenciario de El Acebuche (Almería) a un recluso.

11016712 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, sobre las condiciones en las que desarrollan su labor los agentes destinados en el acuartelamiento de la Guardia Civil de Milladoiro (A Coruña).

11016946 Iniciada ante la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor, por el fallecimiento de un joven en el Centro de Internamiento de Menores «Teresa de Calcuta», en Brea de Tajo (Madrid).

11017025 Iniciada ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, al constatarse, con ocasión de las múltiples investigaciones llevadas a cabo, que la carencia de medios personales y materiales que sufren los distintos Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa impiden el desarrollo adecuado de la tarea que tienen encomendada.

11017086 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, tras conocer que se estaba llevando a cabo una operación de FRONTEX, denominada Indalo, en las costas de Motril (Granada), al objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones relacionadas con la trata de seres humanos.

11017139 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, tras conocer la detención de varios ciudadanos rumanos en Cantillana (Sevilla), acusados de explotar laboralmente a varios compatriotas, al objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones relacionadas con la trata de seres humanos.

11017183 Iniciada ante la Fiscalía General del Estado, tras conocer la denuncia de un ciudadano boliviano que afirmaba haber sido objeto de malos tratos, con motivo de un vuelo de repatriación desde el aeropuerto de Madrid-Barajas a Santa Cruz de la Sierra (Bolivia).

11017315 Iniciada ante la Consejería de Sanidad y de la Comunitat Valenciana, como consecuencia del fallecimiento de un bebé en el hospital de Torrevieja (Alicante), tras haber sido atendido por un profesional que, al parecer, carecía de titulación homologada en España.

11017653 Iniciada ante el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, como consecuencia del significativo número de quejas formuladas ante esta Institución, en las que los ciudadanos expresan su malestar frente a la actuación de las administraciones públicas en los casos en que estas consideran que los padres no cumplen adecuadamente los deberes que les exige el ejercicio responsable de la patria potestad.

11017759 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la presencia de ratas de gran tamaño en el Centro Penitenciario de Picassent (Valencia).

11017825 Iniciada ante la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas, tras conocer la situación de un ciudadano uruguayo, miembro de una plataforma de apoyo al pueblo saharaui en Lanzarote, que afirmaba que se le incoó un expediente de expulsión tras participar en una concentración de apoyo al pueblo saharaui.

11017855 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la disminución de funcionarios en el Centro de Inserción Social de Valencia.

11017856 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un recluso en el Centro Penitenciario de Teruel.

11017857 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la huelga de hambre de un recluso por asuntos de naturaleza administrativa sancionadora en el Centro Penitenciario de Zaragoza.

11017881 Iniciada ante el Rectorado de la Universidad Complutense de Madrid, a fin de conocer su criterio sobre el Acuerdo, de 30 de junio de 2011, del Consejo de Departamento de Didáctica de la Lengua y la Literatura, de la Facultad de Educación de esa universidad, sobre la necesidad de proceder a una regulación urgente de los criterios para acreditar las discapacidades o minusvalías de los alumnos, su contenido y sus efectos, para proceder a las adaptaciones necesarias garantizando la aptitud de tales alumnos para la obtención de títulos académicos que permiten el ejercicio profesional como maestro de educación infantil o primaria, y las medidas de carácter reglamentario o de cualquier otra índole que se considere necesario adoptar sobre el mencionado asunto.

11017939 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un recluso golpeado por un compañero en el Centro Penitenciario del Puerto III (Cádiz).

11017948 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y la Subdelegación del Gobierno en Madrid, por los incidentes en los aledaños de la Puerta del Sol, de Madrid, así como en otros puntos de la ciudad, por los desalojos de los indignados del 15-M de la citada plaza y el posterior cierre de la misma.

11018263 Iniciada ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León, como consecuencia de la muerte de tres menores discapacitados que se hallaban ingresados en un centro de acogida, cuya gestión estaba encomendada a una entidad no gubernamental, y cuya autoría fue atribuida a una monitora que se encontraba realizando el turno de noche en dicho centro.

11018416 Iniciada ante el Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears), como consecuencia del fallecimiento en la residencia geriátrica de esa localidad de una anciana, que había sido agredida con unas tijeras mientras se hallaba en la Unidad de Cuidados Paliativos de dicho centro.

11018485 Iniciada ante la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, como consecuencia del fallecimiento de una niña de 3 años que, al parecer, fue asfixiada por su madre, tras conocer la noticia de que le iba a ser retirada su custodia.

11018975 Iniciada ante la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, para garantizar la asistencia sanitaria continuada y de calidad a aquellos pacientes que se encuentran desplazados a comunidades autónomas distintas a las de su residencia.

11019014 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por las quemaduras sufridas por un interno en su celda del Centro Penitenciario de Huelva.

11019016 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, para que se aumente la plantilla de funcionarios y se refuercen las medidas de seguridad en el Centro Penitenciario de Morón de la Frontera (Sevilla).

11019017 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por irregularidades en el Centro Penitenciario de Picassent (Valencia) como fallos en la alarma antiincendios y detectores de metales.

11019078 Iniciada ante la Dirección General de Régimen Penitenciario y Recursos de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por el fallecimiento de un recluso del Centro Penitenciario de Lledoners en Sant Joan de Vilatorrada (Barcelona).

11019080 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la aparición de una plaga de cucarachas en el Centro Penitenciario de Picassent (Valencia).

11019198 Iniciada ante la Subdelegación del Gobierno en Córdoba, tras conocerse que, en el *Boletín Oficial de la Provincia*, aparece publicada una resolución de concesión de período de restablecimiento y reflexión a una víctima de trata, con todos los datos personales de la víctima, así como con las circunstancias que motivaron su concesión.

11019221 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, porque un recluso se arrojó por una ventana, rompiéndose la cadera en el Centro Penitenciario de Villanubla (Valladolid).

11019224 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un recluso del Centro Penitenciario de Morón de la Frontera (Sevilla).

11019283 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, acerca de las restricciones de uso de vías pecuarias en el Parque Natural de la Sierra de Andújar (Jaén).

11019344 Iniciada ante la Subsecretaría del Ministerio de Educación, sobre el procedimiento de gestión de las bolsas de interinos del cuerpo de maestros en Ceuta y Melilla.

11019358 Investigaciones iniciadas ante la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ante el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la Comunidad Autónoma de Aragón; ante la Consejería de Educación y Universidades del Principado de Asturias; ante la Consejería de Educación, Cultura y Universidades de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; ante la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de Cantabria; ante la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Castilla y León; ante el Departamento de Enseñanza de la Comunidad Autónoma de Cataluña; ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación de la Comunidad Autónoma del País Vasco; ante la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ante la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Comunidad Autónoma de Galicia; ante la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid; ante la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Región de Murcia; ante el Departamento de Educación de la Comunidad Foral de Navarra; ante la Consejería de Educación, Cultura y Turismo de la Comunidad Autónoma de La Rioja; ante la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Comunitat Valenciana, y ante la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad de la Comunidad

Autónoma de Canarias, sobre el procedimiento de gestión de las bolsas de interinos del cuerpo de maestros en dichas comunidades autónomas. (También los expedientes: 11019359, 11019360, 11019361, 11019363, 11019364, 11019365, 11019366, 11019367, 11019368, 11019369, 11019370, 11019371, 11019372, 11019373, 11019374 y 11019376.)

11019414 Iniciada ante el Ministerio de Justicia, para el estudio de medidas penales para combatir el uso inadecuado de fondos públicos.

11019418 Iniciada ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre la contaminación de una playa fluvial en Mondariz (Pontevedra).

11019522 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, tras conocer que en una redada efectuada en Sevilla y Pamplona fueron detenidas cuatro personas acusadas de formar parte de una red de trata con fines de explotación sexual, cuyas víctimas eran ciudadanas chinas.

11019524 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, tras conocer que en una redada efectuada en diversas localidades de la provincia de Cádiz fueron detenidas cuatro personas acusadas de formar parte de una red de trata con fines de explotación laboral, cuyas víctimas eran ciudadanos subsaharianos.

11019525 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, tras conocer la situación en la que se encontraban en Palma de Mallorca (Illes Balears) varios ciudadanos rumanos que eran utilizados por una red de trata con fines de explotación para la mendicidad.

11019527 Iniciada ante la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración, tras conocer una reyerta ocurrida en el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes de Ceuta.

11019553 Investigaciones iniciadas ante el Ministerio de Justicia; ante el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración; ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil; ante la Fiscalía General del Estado; ante la Consejería de Gobernación y Justicia y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ante el Departamento de Presidencia y Justicia, y el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Aragón; ante la Consejería de Hacienda y Sector Público y la Consejería de Bienestar Social e Igualdad del Principado de Asturias; ante la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, y la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias; ante la Consejería de Presidencia y Justicia, y la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de Cantabria; ante el Departamento de Justicia, el Departamento de Interior y el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña; ante la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana; ante la Consejería de Presidencia y Justicia, y la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja; ante la Consejería de Presidencia y Justicia, y la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid; ante la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, y la Consejería de Trabajo

y Bienestar de la Comunidad Autónoma de Galicia; ante el Departamento de Justicia y Administración Pública, y el Departamento de Interior de la Comunidad Autónoma del País Vasco; ante el Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior y el Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud de la Comunidad Foral de Navarra; ante la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; ante la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León; ante la Consejería de Salud y Política Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ante la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia; ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta; ante la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla; ante la Diputación Foral de Araba/Álava; ante la Diputación Foral de Bizkaia; ante la Diputación Foral de Gipuzkoa; y ante el Consejo General de Colegios de Médicos, al objeto de recoger y dar el oportuno trámite a las recomendaciones emanadas del informe monográfico sobre los procedimientos utilizados para la determinación de la edad de aquellos extranjeros cuya minoría de edad pueda resultar dudosa, remitidas a los citados organismos. (También los expedientes: 11019554, 11019556, 11019558, 11019559, 11019561, 11019563, 11019564, 11019567, 11019568, 11019571, 11019573, 11019575, 11019581, 11019582, 11019584, 11019586, 11019587, 11019591, 11019593, 11019594, 11019606, 11019607, 11019608, 11019609, 11019610, 11019612, 11019615, 11019616, 11019619, 11019620, 11019621, 11019623, 11019624, 11019625, 11019627, 11019628, 11019630, 11019632, 11019633 y 11019635.)

11019716 Iniciada ante la Sociedad Pública de Alquiler, del Ministerio de Fomento, sobre la modificación unilateral de contratos de intermediación suscritos con propietarios de vivienda para alquiler y las dudas que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, genera este criterio.

11019735 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, por la detención y posterior encarcelamiento de un ciudadano panameño por dar positivo a sustancias ilícitas, aunque en una segunda prueba dio negativo.

11019843 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por las quemaduras producidas a un recluso en el incendio de una celda de aislamiento en el Centro Penitenciario de Badajoz.

11019946 Iniciada ante la Dirección General de Servicios Penitenciarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por la detención de un funcionario de prisiones de los que prestan servicio en el Centro Penitenciario de Jóvenes de Catalunya, acusado de introducir droga y teléfonos móviles en dicho centro.

11020078 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Dirección General de la Guardia Civil, por incumplimiento de convenios entre el Ministerio del Interior y la Comunidad de Madrid en la ampliación de cuarteles, comisarías de policía y remodelación de instalaciones ya existentes.

11020086 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, respecto de la falta de adopción de medidas por parte de la Administración local sobre un solar lleno de basura y escombros, situado junto a un colegio público.

11020113 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por deficiencias en los vehículos de traslado de reclusos.

11020139 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el incendio en la celda de un recluso en el Centro Penitenciario del Puerto III (Cádiz), donde no funcionaban las alarmas antiincendios.

11020272 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la filmación de dos vídeos en el Centro Penitenciario de Topas (Salamanca) y su difusión a través de las redes sociales.

11020275 Investigaciones iniciadas ante: la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid; la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana; la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias; la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ante la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de Cantabria; la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León; la Consejería de Trabajo y Bienestar de la Comunidad Autónoma de Galicia; el Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud de la Comunidad Foral de Navarra; el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco; el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Aragón; la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; la Consejería de Bienestar Social e Igualdad del Principado de Asturias; la Consejería de Salud y Política Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia; la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja; el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña; la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta; la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla; la Diputación Foral de Araba/Álava; la Diputación Foral de Bizkaia; el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa; el Consell Insular de Mallorca; el Consell Insular de Menorca; y el Consell Insular de Eivissa, a fin de conocer cuáles son los criterios utilizados por las entidades públicas de protección de menores para la determinación de las situaciones de desamparo y cuáles son las actuaciones prácticas desarrolladas en los procedimientos previos a la adopción de medidas de protección. (También los expedientes: 11020276, 11020277, 11020278, 11020279, 11020280, 11020281, 11020282, 11020286, 11020288, 11020289, 11020290, 11020291, 11020292, 11020294, 11020300, 11020295, 11020296, 11020283, 11020284, 11020285, 11020297, 11020298, y 11020299.)

11020410 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, tras conocer la desarticulación de una red de trata con fines de explotación sexual de ciudadanos chinos en Barcelona.

11020426 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un interno del Centro Penitenciario de Villena (Alicante).

11020624 Iniciada ante la Consejería del Departamento de Bienestar Social del Consell Insular de Mallorca (Illes Balears), como consecuencia de la situación

en que se hallaba una madre soltera, con dos hijos, que había iniciado una huelga de hambre en la puerta de su domicilio para tratar de recuperar la guarda y custodia de una hija.

11020637 Iniciada ante el Departamento de Interior de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por la muerte en el Hospital de Manresa (Barcelona) de un inmigrante mientras se hallaba bajo custodia de los Mossos d'Escuadra.

11020768 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Empleo del Ministerio de Trabajo e Inmigración, como consecuencia de la discriminación de las mujeres en el ámbito laboral.

11020806 Iniciada ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, para conocer las medidas adoptadas, o que se prevean adoptar, para posibilitar la recuperación de los períodos lectivos perdidos por los alumnos del sector educativo público en la mencionada comunidad autónoma por las diversas jornadas de huelga producidas en el primer trimestre del curso 2011-2012.

11020829 Investigaciones iniciadas ante la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía; ante el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes de la Comunidad Autónoma del País Vasco; ante la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias; ante la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Cantabria; ante la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja; ante la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia; ante la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana; ante el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes de la Comunidad Autónoma de Aragón; ante la Consejería de Fomento de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; ante la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias; ante el Departamento de Fomento y Vivienda de la Comunidad Foral de Navarra; ante la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ante la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid; ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla y León; ante el Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña; ante la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Comunidad Autónoma de Galicia; ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Ciudad Autónoma de Ceuta; y ante la Consejería de Fomento, Juventud y Deportes de la Ciudad Autónoma de Melilla, acerca de la existencia de viviendas protegidas desocupadas en las citadas comunidades autónomas. (También los expedientes: 11020794, 11020830, 11020831, 11020833, 11020834, 11020835, 11020836, 11020837, 11020839, 11020840, 11020842, 11020843, 11020844, 11020845, 11020879, 11020893, 11021665 y 11021666.)

11021130 Iniciada ante la Dirección General de la Policía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, al objeto de conocer el plan de actuación de los Mossos d'Esquadra para hacer efectiva la potenciación de la investigación de redes

de trata y la asistencia a las víctimas de trata de seres humanos, en el marco de los trabajos preparatorios de un informe monográfico de la Institución sobre esta cuestión.

11021131 Iniciada ante la Dirección General de la Policía Vasca, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España, al objeto de contener la investigación acerca de las actuaciones que esté realizando la policía autonómica vasca.

11021132 Iniciada ante la Dirección General de la Policía Foral de Navarra, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España, al objeto de contener la investigación acerca de las actuaciones que esté realizando la policía autonómica navarra.

11021134 Iniciada ante la Jefatura del Cuerpo General de la Policía Canaria, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España, al objeto de contener la investigación acerca de las actuaciones que esté realizando la policía autonómica canaria.

11021177 Iniciada ante el Banco de España y ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía y Hacienda, por la inoperatividad de los seguros de vida y de desempleo, a suscribir con sus propias compañías aseguradoras, exigidos a sus clientes por determinadas entidades bancarias como requisito fundamental para la concesión de préstamos hipotecarios.

11021226 Iniciada ante la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, al haber tenido conocimiento de la práctica desarrollada, con relación a la comunicación a los inquilinos del embargo de los derechos arrendaticios para saldar las deudas que tienen sus caseros con el Estado, de tal forma que dejen de pagar su alquiler al arrendador y comiencen a ingresarlo mensualmente en las cuentas de la Hacienda Pública hasta cubrir la cantidad adeudada, situación que ha afectado a más de 90.000 inquilinos.

11021314 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, sobre el incumplimiento de normas de prevención de riesgos laborales en la cárcel de Mahón (Menorca) denunciado por un sindicato policial.

11021315 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por detectarse en el Centro Penitenciario de Albolote (Granada) un brote de gastroenteritis que había afectado a más de cien internos del referido establecimiento.

11021418 Iniciada ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, como consecuencia de la denuncia formulada por una madre de nacionalidad marroquí, a la que se le había retirado la custodia de su hija, de 2 años de edad, por considerar el director de la residencia en la que se hallaba acogida que no era adecuado para el desarrollo del bebé alimentarlo dándole el pecho «a demanda».

11021650 Iniciada ante la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal del Ministerio de Trabajo e Inmigración, como consecuencia de las quejas

recibidas en esta Institución en las que se ponía de manifiesto distintas incidencias en la solicitud de cita previa por parte de los ciudadanos, tanto por vía telefónica como a través de Internet en las oficinas de empleo.

11021747 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la denuncia de falta de agua durante una semana en el Centro Penitenciario de Alhaurín de la Torre (Málaga).

11022040 Iniciada ante la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España, al objeto de contener la investigación acerca de las actuaciones que esté realizando la policía tras el desmantelamiento en Madridejos (Toledo) de un taller textil por explotación laboral.

11022081 Iniciada ante el Ayuntamiento de Almería, referente a la autorización para la construcción de un crematorio en el cementerio de Almería, situado a escasos cien metros de los barrios de Torrecárdenas y Piedras Redondas.

11022087 Iniciada ante el Ayuntamiento de Las Navas del Marqués (Ávila), la Confederación Hidrográfica del Tajo y la Consejería de Fomento de la Comunidad de Castilla y León, sobre la autorización municipal para la instalación de un parque de aventuras en un pinar situado en la zona de un arroyo próximo al embalse de Ciudad Ducal, terrenos clasificados como suelo no urbanizable con protección natural, paisajística y forestal, y perteneciente a la Red Natura 2000.

11022097 Iniciada ante la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana y ante el Ayuntamiento de Vila-Real (Castellón), acerca de la falta de recepción por la Generalitat Valenciana de las obras de un Centro de Tecnificación Deportiva en dicha localidad, motivo por el que aún no ha entrado en funcionamiento.

11022596 Iniciada ante la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, habida cuenta de la necesidad de garantizar la asistencia sanitaria a la población de las zonas situadas en los límites territoriales de las comunidades autónomas, utilizando para ello los recursos más cercanos, independientemente de que éstos pertenezcan a una u otra comunidad, especialmente en supuestos de urgencias o emergencias de carácter vital.

11022745 Iniciada ante la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, y ante la Subdirección General de la Oficina del Censo Electoral del Ministerio de Economía y Hacienda, con la finalidad de interesar de ambos organismos las líneas de actuación en las que se esté trabajando, para dar solución normativa a los retrasos sistemáticos respecto de la remisión a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero, de la documentación necesaria para votar por correo en las elecciones generales a celebrar el 20 de noviembre de 2011.

11022854 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España, al objeto de contener la investigación acerca de las actuaciones que esté realizando la policía tras

la detención de una red que explotaba sexualmente a una menor de edad en Zaragoza.

11022873 Iniciada ante la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Comunitat Valenciana, al haber tenido conocimiento de que se está incoando un procedimiento sancionador a una asociación de la tercera edad por una infracción a la Ley del juego y apuestas de la Comunitat Valenciana 4/1988, de 3 de junio, por desarrollar la actividad de juego fuera de un local autorizado para ello, si bien se trata de un mero pasatiempo para las personas mayores que acuden al mismo.

11022915 Iniciada ante la Federación Española de Municipios y Provincias, y ante la Secretaría de Estado de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, sobre la conveniencia de realizar una Campaña Antirruido para 2012, de ámbito nacional y doble alcance municipal y provincial.

11023017 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la muerte de un recluso del Centro Penitenciario de Villabona (Asturias).

11023018 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de dos internos en el Centro Penitenciario de Albolote (Granada).

11023019 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la falta de cumplimiento de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el Centro Penitenciario de Villabona (Asturias).

11023050 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la inseguridad del Centro Penitenciario de Lanzarote (Las Palmas) debida a la falta de funcionarios.

11023052 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por la presunta implicación de varios funcionarios de prisiones con grupos de delincuencia organizada.

11023182 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España, al objeto de contener la investigación acerca de las actuaciones que esté realizando la policía tras la detención de una mujer que explotaba sexualmente a sus hijas menores de edad en locales de alterne de Girona y Málaga.

11023203 Iniciada ante la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias, como consecuencia de la situación de un joven con una discapacidad intelectual del 40%, que estuvo bajo la tutela del Gobierno de Canarias desde los 5 años hasta que cumplió los 18 años, y tuvo que abandonar el último centro de protección en el que se hallaba acogido, careciendo de la mínima autonomía personal o de vínculos familiares que pudieran acogerle.

11023213 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid y la Consejería de Salud de la Comunidad de Madrid, por la incoación de expedientes sancionadores relacionados con la práctica del denominado «botellón».

11023218 Iniciada ante el Ayuntamiento de Getafe (Madrid), por el tiroteo producido en la persecución de posibles delincuentes desde Getafe hasta Madrid.

11023261 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con motivo de los trabajos preparatorios del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos en España, al objeto de contener la investigación acerca de las actuaciones que esté realizando la policía tras la detención de una red que explotaba laboralmente a cuatrocientos ciudadanos de Paquistán en Nules y Vila-real (Castellón).

11023307 Iniciada ante la Dirección General de Contratos, Concesiones Administrativas y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y ante el Consell Insular de Eivissa, al haberse tenido conocimiento de un problema de drenaje en un tramo de la autovía al aeropuerto de Ibiza, en el paso subterráneo de la carretera de Puig en Valls, que desde que se abrió al tráfico ha puesto en peligro la circulación al inundarse.

11023358 Iniciada ante la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, para recabar información relevante destinada a la realización de un estudio sobre penas alternativas a la de prisión en España.

11023478 Iniciada ante la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía y con la Subdelegación del Gobierno en Cádiz, con motivo de la visita realizada por asesores de la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención al centro de menores infractores El Molino de Almería, tras conocer la situación de un menor extranjero no acompañado, al que no se ha tramitado correctamente la documentación que le corresponde como menor extranjero tutelado por una entidad pública.

11023546 Iniciada ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, tras conocer la desarticulación, en Castellón, de una red que explotaba para la mendicidad a discapacitados, al objeto de conocer las actuaciones policiales llevadas a cabo.

11023646 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, para recabar información relevante destinada a la realización de un estudio sobre el funcionamiento de los depósitos municipales de detenidos.

11023665 Iniciada ante la Dirección General de la Policía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con motivo de la desarticulación de una red en L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona), entre las víctimas se encontraba una mujer embarazada, al objeto de conocer las actuaciones policiales llevadas a cabo.

11023675 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por un incendio producido en el Centro Penitenciario de Villanubla (Valladolid).

11023697 Iniciada ante el Ayuntamiento de A Coruña, como consecuencia del fallecimiento de tres personas sin hogar en esa ciudad, en el plazo de dos semanas.

11023846 Iniciada ante el Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid) y ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, sobre los problemas para el acceso a la urbanización El Avalón de aquella localidad.

11023877 Iniciada ante el Ayuntamiento de Níjar (Almería) y ante la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, referente al proyecto de construcción en el término municipal citado de una urbanización y un campo de golf junto al Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, aledaños de una Reserva de la Biosfera que se vería afectada por tal previsión.

11023919 Iniciada ante la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana, sobre el riesgo de derrumbe de viviendas generado por el corrimiento de tierras, producido por lluvias en el Barranco de Caraita, término municipal de Benillup (Alicante).

11023922 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, acerca de los vertidos irregulares de hidrocarburos en el Arroyo de los Gallegos, en la barriada Puente Mayorga, San Roque (Cádiz) que, al parecer, procede de un complejo petroquímico próximo a la Bahía de Algeciras.

11023929 Iniciada ante la Confederación Hidrográfica del Tajo, sobre la existencia, en una balsa de más de 6 hectáreas, de un depósito de productos tóxicos, aledaños del Parque Regional del Sureste de Madrid, en terreno municipal de Arganda del Rey (Madrid).

11024042 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, tras conocer la desarticulación de una red que explotaba a menores de edad en un club de alterne en Huelva, al objeto de conocer las actuaciones policiales llevadas a cabo.

11024065 Iniciada ante el Ministerio de Fomento, acerca de la excesiva demora en la aprobación por el Gobierno de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

11024109 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por el fallecimiento de un interno, a las pocas horas de su ingreso, en la enfermería del Centro Penitenciario de Soto del Real (Madrid).

11024112 Iniciada con motivo de la visita girada a centros de protección de víctimas de trata situados en Barcelona, con relación a la elaboración del informe monográfico de esta Institución sobre la trata de seres humanos.

11024116 Iniciada ante la Comisión de Supervisión de Servicios de Tarificación Adicional del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al haberse tenido conocimiento de que en el seno de esa Comisión se ha previsto abordar en próximas fechas el problema relativo a los abusos en la facturación a los usuarios de los SMS Premium que no han sido previamente solicitados ni contratados por parte de los usuarios.

11024121 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al haber tenido conocimiento de que, como medida para evitar la facturación a los usuarios por el servicio de SMS Premium no solicitado, la Compañía Telefónica dejará de tramitar las altas de estos servicios si la solicitud no viene acompañada de un documento firmado por el cliente junto a una copia de su documento nacional de identidad.

11024168 Investigaciones iniciadas ante el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad; ante la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía; ante el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familiar de la Comunidad Autónoma de Aragón; ante la Consejería de Sanidad del Principado de Asturias; ante la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de Comunidad Autónoma de las Illes Balears; ante la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de Canarias; ante la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de Cantabria; ante la Consejería de Salud, Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Castilla y León; ante la Consejería de Salud y Política Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Galicia; ante la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja; ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid; ante la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia; ante el Departamento de Salud de la Comunidad Foral de Navarra; ante el Departamento de Sanidad y Consumo de la Comunidad Autónoma del País Vasco; ante la Consejería de Sanidad de la Comunitat Valenciana; y ante el Departamento de Salud de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sobre los efectivos que prestan servicios de forma temporal como médicos de familia sin la titulación exigida de médico especialista en medicina familiar y comunitaria, así como sobre previsiones que puedan existir para resolver esta cuestión en materia de gestión de personal. (También los expedientes: 11024148, 11024149, 11024150, 11024151, 11024153, 11024154, 11024155, 11024157, 11024158, 11024160, 11024161, 11024162, 11024163, 11024164, 11024166, 11024167 y 11024187.)

11024205 Investigaciones iniciadas ante: la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional del Ministerio de Educación; la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la Comunidad Autónoma de Aragón; la Consejería de Educación y Universidades del Principado de Asturias; la Consejería de Educación, Cultura y Universidades de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad de la Comunidad Autónoma de Canarias; la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de Cantabria; la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; la Consejería de Educación de la Comunidad de Castilla y León; el Departamento de Enseñanza de la Comunidad Autónoma de Cataluña; la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Comunidad Autónoma de Galicia; la Consejería de Educación, Cultura y Turismo de la Comunidad Autónoma de La Rioja; la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid; la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Región de Murcia; el Departamento de Educación de la Comunidad Foral de Navarra; el Departamento de Educación, Universidades e Investigación de la Comunidad Autónoma del País Vasco; y la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Comunitat Valenciana, con la finalidad de poner de manifiesto los problemas relacionados con la obtención de información sobre la evolución académica de los hijos y sobre otros aspectos de su vida escolar por parte

de los padres y madres, separados o divorciados, que no ostentan la guarda y custodia de sus hijos; conocer su alcance real y determinar la procedencia de realizar posteriores actuaciones. (También los expedientes: 11024206, 11024207, 11024208, 11024209, 11024210, 11024211, 11024212, 11024213, 11024214, 11024215, 11024216, 11024217, 11024218, 11024219, 11024220, 11024221, y 11024222.)

11024255 Investigaciones iniciadas ante: la Universidad Nacional de Educación a Distancia; la Universidad de Almería; la Universidad Autónoma de Barcelona; la Universidad de Cádiz; la Universidad de Córdoba; la Universidad de Granada; la Universidad de Huelva; la Universidad de Jaén; la Universidad de Málaga; la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla; la Universidad de Sevilla; la Universidad de Zaragoza; la Universidad de La Laguna; la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; la Universidad de Cantabria; la Universidad de Castilla-La Macha; la Universidad de Burgos; la Universidad de León; la Universidad de Salamanca; la Universidad de Valladolid; la Universidad de Barcelona; la Universidad de Girona; la Universidad de Lleida; la Universidad Politécnica de Cataluña; la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona); la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona); la Universidad de Alcalá; la Universidad Autónoma de Madrid; la Universidad Carlos III de Madrid; la Universidad Complutense de Madrid; la Universidad Politécnica de Madrid; la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid); la Universidad Pública de Navarra; la Universidad de Alicante; la Universidad Jaume I de Castellón; la Universidad Miguel Hernández (Elche; Alicante); la Universidad Politécnica de Valencia; la Universidad de Valencia; la Universidad de Extremadura; la Universidad de A Coruña; la Universidad de Santiago de Compostela; la Universidad de Vigo; la Universidad de las Illes Balears; la Universidad de La Rioja; la Universidad del País Vasco; la Universidad de Oviedo; la Universidad Politécnica de Cartagena, y la Universidad de Murcia, tras tener conocimiento esta Institución de que el actual sistema normativo para el cálculo de la nota media de los expedientes académicos de los estudiantes universitarios, y las diversas fórmulas utilizadas por las distintas universidades para expresar y ponderar las calificaciones obtenidas, provocan diferencias entre alumnos a la hora de someterse a situaciones de concurrencia competitiva, con el fin de conocer el criterio utilizado por cada universidad ante esta problemática. (También los expedientes: 11024223, 11024224, 11024225, 11024226, 11024227, 11024228, 11024229, 11024230, 11024231, 11024232, 11024234, 11024235, 11024236, 11024237, 11024238, 11024239, 11024240, 11024241, 11024242, 11024243, 11024244, 11024245, 11024246, 11024247, 11024250, 11024251, 11024252, 11024253, 11024254, 11024256, 11024257, 11024258, 11024259, 11024261, 11024262, 11024263, 11024264, 11024265, 11024266, 11024267, 11024268, 11024270, 11024271, 11024272, 11024273, 11024274 y 11024276.)

11024307 Iniciada ante la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia, al haberse recibido en esta Institución un gran número de quejas en las que se pone de manifiesto la disconformidad de los ciudadanos con la actuación de los notarios, al considerar que no facilitan una información detallada y precisa a la hora de proceder a la firma de préstamos hipotecarios.

11024350 Iniciada ante el Banco de España y ante la Secretaría de Estado de Economía, sobre el desarrollo y difusión de nuevos productos de aseguramiento de los riesgos de tipos de interés vinculados a la contratación de préstamos hipotecarios.

11024381 Iniciada ante el Banco de España y ante la Secretaría de Estado de Economía, sobre la necesaria aclaración de algunos extremos y sobre los problemas detectados en la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia de los servicios bancarios.

11024550 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, acerca de la renuncia a las viviendas con algún tipo de protección pública por quienes resultan favorecidos en los procesos de adjudicación, al no poder acceder a préstamos cualificados; y sobre el alcance de la inscripción en el Registro Permanente de Solicitantes de Vivienda.

11024676 Iniciada ante la Dirección General de Atención, Participación y Empleabilidad de Estudiantes Universitarios del Ministerio de Educación, tras conocer esta Institución que cientos de aspirantes a las becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad para enseñanzas universitarias y para estudios posobligatorios y superiores no universitarios, han quedado excluidos de la convocatoria por haber cometido el mismo error de interpretación de las reglas de procedimiento en el momento de la finalización del trámite de presentación de la solicitud, por vía telemática, a través de la sede electrónica del Ministerio de Educación.

11024739 Iniciada ante la Dirección General de la Policía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con motivo de la desarticulación de una red que explotaba a una menor de edad, con fines de explotación sexual en Tarragona, al objeto de conocer las actuaciones policiales llevadas a cabo.

11024740 Iniciada ante la Jefatura de la Policía Municipal de Madrid, tras conocer la desarticulación de una red que explotaba a varios ciudadanos chinos en un taller de confección en el distrito de Carabanchel, en Madrid, al objeto de conocer las actuaciones policiales llevadas a cabo.

III. ADMINISTRACIONES QUE HAN INCUMPLIDO (ENTORPECEDORAS) O HAN RETRASADO NOTORIAMENTE SU RESPUESTA A LOS REQUERIMIENTOS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El presente capítulo recoge la relación de órganos y unidades de las distintas administraciones que no han dado adecuada respuesta a las solicitudes o requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo, incumpliendo, por tanto, la obligación de colaboración de los poderes públicos con esta Institución «con carácter urgente y preferente», que viene ordenada en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

En estos supuestos el artículo 18.2 de la citada Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, faculta al Defensor del Pueblo para declarar al órgano o unidad administrativa de que se trate «hostil o entorpecedora de sus funciones» y, además, ponerlo en conocimiento de las Cortes Generales, por medio de su inclusión en el presente informe anual, o, en su caso, en un informe especial.

En aplicación de los preceptos citados, a continuación se ponen de manifiesto las actuaciones de carácter negativo que se han producido a lo largo de 2011, distribuidas, como se ha hecho tradicionalmente, en los tres apartados siguientes:

El primero identifica a las administraciones cuya actividad debe ser considerada entorpecedora por haber dificultado u obstaculizado la labor del Defensor del Pueblo, sistemáticamente o de forma destacada en el curso de alguna investigación.

El segundo relaciona las administraciones que en uno o varios expedientes no han contestado a una solicitud de información después de habérseles requerido hasta en tres ocasiones.

En el tercero y último apartado se ponen de manifiesto las administraciones que sólo contestaron al Defensor tras serles requerida en tres ocasiones su colaboración.

Como es comprensible, las características de cada uno de los casos que se señalan son distintas, tanto por la repercusión del incumplimiento, como por la insistencia en el mismo o por los recursos disponibles en las distintas administraciones.

1. ADMINISTRACIONES ENTORPECEDORAS

1.1. Otros

1.1.1. Colegio de Abogados de Toledo

Se solicitó informe el 12 de abril de 2010, sobre la designación de abogado y procurador de oficio para entablar demanda de separación y medidas cautelares. Se hizo un tercer requerimiento el 8 de marzo de 2011 (10003199).

Se solicitó informe el 24 de septiembre de 2010, sobre asistencia jurídica gratuita para recurrir la imposición de una sanción de tráfico. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011 (10014936).

Se solicitó informe el 28 de septiembre de 2010, sobre el nombramiento de un letrado adscrito al turno de oficio. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011 (10017657).

La existencia de tres expedientes en los que se ha llegado al tercer requerimiento no contestado, revela una voluntad de ignorar la actividad de control del Defensor del Pueblo que merece ser calificada como entorpecedora.

2. ADMINISTRACIONES QUE NO HAN CONTESTADO EN EL AÑO 2011, TRAS EL TERCER REQUERIMIENTO

2.1. Administración General del Estado

2.1.1. Ministerio de Fomento

— Dirección General de Carreteras

Se solicitó informe el 18 de noviembre de 2010, sobre el ruido provocado por el tráfico rodado al pasar sobre bandas de rodadura en la localidad de Altamira, Cambre (A Coruña). Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011 (08018740).

— Sociedad Pública de Alquiler, S. A.

Se solicitó informe el 22 de febrero de 2011, sobre el incumplimiento de contrato por parte de la citada sociedad. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de diciembre de 2011 (11000015).

Se solicitó informe el 16 de marzo de 2011, sobre el incumplimiento del programa de alquiler de vivienda y su falta de notificación al interesado. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de diciembre de 2011 (10012109).

Se solicitó informe el 22 de febrero de 2011, acerca de la no devolución de la fianza por parte de dicha sociedad. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011 (11000250).

2.1.2. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Confederación Hidrográfica del Tajo

Se solicitó informe el 8 de abril de 2011, sobre la oposición a infraestructuras de abastecimiento por impacto en caudal ecológico de un arroyo en el Parque Natural de Monfragüe. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2011 (09022600).

2.2. Administración autonómica

2.2.1. Comunidad Autómoma de Andalucía

— Consejería de Economía, Innovación y Ciencia

Se solicitó ampliación de informe el 30 de abril de 2010, con motivo de las posibles irregularidades en que estaban incurriendo las compañías suministradoras de electricidad, en la tarificación de consumo de energía eléctrica correspondiente a los meses de diciembre del 2008 y enero del 2009, lo que fue denunciado ante el Ministerio de Industria y ante la Comisión Nacional de Energía. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de septiembre de 2011 (09018762).

Se solicitó informe el 25 de noviembre de 2011, con motivo de la sustitución del contador de la luz en un domicilio particular por parte de una compañía suministradora de electricidad sin comunicación previa. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de agosto de 2011 (09005336).

2.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón

— Departamento de Educación, Cultura y Deporte

Se formuló una recomendación el 24 de marzo de 2011, relativa a la falta de atención directa por parte del personal del CEIP «José Antonio Labordeta», ubicado en el barrio de Actur de Zaragoza, de determinadas necesidades higiénicas que eventualmente pueden presentar los alumnos que inician el segundo ciclo de la educación infantil. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2011 (10007134).

Se inició una investigación de oficio el 18 de octubre de 2010, ante la reiteración y persistencia con que en las distintas administraciones educativas vienen improvisándose soluciones para atender el incremento de la demanda de plazas en los centros docentes públicos, y obtener datos completos sobre la incidencia de estas prácticas. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2011 (10020720).

— Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente

Se solicitó informe el 8 de octubre de 2010, sobre la inadmisión de una solicitud de caza por parte de la Sociedad de Cazadores que gestiona el coto municipal de Torrellas (Zaragoza). Se hizo el tercer requerimiento el 21 de septiembre de 2011 (08021036).

Se solicitó informe el 8 de octubre de 2010, acerca de la falta de desarrollo reglamentario de la Ley de Caza en Aragón. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de septiembre de 2011 (09011216).

2.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda

Se solicitó ampliación de informe el 26 de octubre de 2010, sobre un expediente de valoración de la ley de dependencia y resolución del Programa Individual de Atención (PIA). Se hizo el tercer requerimiento el 13 de julio de 2011 (10010451).

Se formuló el 16 de diciembre de 2010 un recordatorio del deber legal de resolver, de forma expresa y en los plazos establecidos, las solicitudes planteadas por los ciuda-

danos, al tiempo que se solicitaba ampliación de información referida a un expediente de valoración de dependencia y resolución del Programa Individual de Atención (PIA), que se había iniciado en septiembre de 2007. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de julio de 2011 (10012552).

— Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial

Se solicitó informe el 27 de septiembre de 2010, acerca de una solicitud de información sobre antenas. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011 (10017092).

— Dirección General de Protección del Menor y la Familia

Se formuló, el 21 de julio de 2010, un recordatorio sobre el deber legal que compete a esa Administración de documentar a los menores extranjeros no acompañados conforme a lo establecido en la normativa vigente. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2011 (10001202).

Se solicitó informe el 28 de junio de 2010, por la denuncia contra la actuación de un psicólogo del Programa de Infancia y Familia del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana (Las Palmas). Se hizo el tercer requerimiento el 8 de marzo de 2011 (08024145).

2.2.4. Comunidad de Madrid

— Dirección General de Vivienda y Rehabilitación

Se solicitó informe el 19 de mayo de 2011, acerca de la no percepción de la ayuda solicitada a la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo por la compra de vivienda de promoción pública. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de diciembre de 2011 (11008351).

Se solicitó informe el 20 de julio de 2010, acerca de la demora en tramitación de contratos de arrendamiento en viviendas de promoción pública, incurriendo en fraude. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011 (10006663).

2.2.5. Comunitat Valenciana

— Consejería de Infraestructuras y Transportes

Se solicitó informe el 3 de mayo de 2010, con motivo de la afección de la Ronda Nord a Benimámet por la ejecución del proyecto «Ronda Nord de Valencia Tram Benimámet-Ciutat Fallera». Se hizo el tercer requerimiento el 5 de mayo de 2011 (08019779).

2.3. Administración local

2.3.1. Ayuntamiento de Águilas (Murcia)

Se solicitó informe el 20 de julio de 2010, sobre los ruidos originados por terrazas instaladas en una urbanización. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011 (10010525).

2.3.2. Ayuntamiento de Almaraz (Cáceres)

Se solicitó informe el 31 de enero de 2011, acerca de las molestias producidas por una planta incineradora de desechos animales. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de septiembre de 2011 (08016654).

Se solicitó informe el 29 de enero de 2010, sobre el reintegro de una cantidad exigida por el consistorio y la entidad gestora, por estancia en una residencia. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de marzo de 2011 (09013887).

2.3.3. Ayuntamiento de Alzira (Valencia)

Se solicitó informe el 31 de mayo de 2010, sobre la denuncia de un túnel de lavado que genera molestias por ruido. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011 (09020388).

2.3.4. Ayuntamiento de Arona (Santa Cruz de Tenerife)

Se solicitó informe al el 29 de noviembre de 2010, acerca del silencio en la solicitud de vivienda de promoción pública. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011 (10015105).

2.3.5. Ayuntamiento de Barbate (Cádiz)

Se solicitó informe el 21 de diciembre de 2009, toda vez que, aunque desde hace más de veinte años los vecinos de la pedanía rural de San Ambrosio (Barbate) venían recibiendo sus entregas postales de manera individualizada y a domicilio dos días por semana, desde el mes de septiembre de 2008 no reciben correo de manera regular y se les ha comunicado desde la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S. A. que, en aplicación del artículo 37 del Reglamento postal, pasan a ser entorno especial a efectos de reparto, debiendo instalar buzones pluridomiciliarios. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de agosto de 2011 (09001080).

2.3.6. Ayuntamiento de Binissalem (Illes Balears)

Se solicitó informe el 23 de marzo de 2011, acerca de las molestias por ruido y basura ocasionadas por un Casal de Jóvenes instalado debajo de una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de diciembre de 2011 (10029287).

2.3.7. Ayuntamiento de Blanca (Murcia)

Se solicitó informe el 22 de marzo de 2011, sobre vertidos de aguas residuales. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de diciembre de 2011 (06047508).

2.3.8. Ayuntamiento de Borja (Zaragoza)

Se solicitó informe el 13 de agosto de 2010, sobre la disconformidad en un proceso selectivo, al no tener en cuenta las bases del mismo, retrasando su ejecución más allá de

las previsiones establecidas al efecto. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de abril de 2011 (10011448).

2.3.9. Ayuntamiento de Bormujos (Sevilla)

Se solicitó informe el 8 de septiembre de 2009, con motivo de la falta de respuesta a las solicitudes de información acerca de los criterios del Ayuntamiento para incrementar los impuestos municipales. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de enero de 2011 (09013458).

Se formuló una sugerencia el 21 de diciembre de 2009, para que en el viario de Bormujos se adecuaran las señalizaciones horizontal y vertical, eliminando los restos que se puedan conservar en la horizontal de antiguas señalizaciones que puedan inducir a confusión. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de enero de 2011 (09013409).

2.3.10. Ayuntamiento de Burgos

Se solicitó informe el 16 de julio de 2010, relativo a la supuesta vulneración de la libertad de expresión de la promotora de la queja al no incluir su revista en los centros cívicos. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de febrero de 2011 (08003397).

2.3.11. Ayuntamiento de Cabrerizos (Salamanca)

Se solicitó informe el 29 de noviembre de 2010, acerca de la obstrucción del desagüe de un colector motivado por obras municipales. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011 (10022517).

2.3.12. Ayuntamiento de Camargo (Cantabria)

Se solicitó informe el 16 de julio de 2010, acerca del deber de contestación a información sobre ejecución de obras de saneamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de diciembre de 2011 (10007797).

2.3.13. Ayuntamiento de Camariñas (A Coruña)

Se solicitó informe el 18 de noviembre de 2010, relativo a la ausencia de respuesta a una solicitud de autorización cursada por el promotor de la queja para la grabación de los plenos municipales. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de junio de 2011 (10023558).

2.3.14. Ayuntamiento de Carabaña (Madrid)

Se solicitó informe el 20 de abril de 2011, en relación con la petición de colocación de una señal de tráfico. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011 (11005092).

2.3.15. Ayuntamiento de Cartaya (Huelva)

Se solicitó informe el 1 de diciembre de 2010, sobre el incumplimiento del horario en la instalación de una terraza. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011 (09015214).

2.3.16. Ayuntamiento de Castalla (Alicante)

Se solicitó informe el 24 de junio de 2010, acerca de las molestias generadas por una discoteca del municipio. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011 (09012799).

Se solicitó informe el 3 de febrero de 2011, acerca de la concesión de licencia de primera ocupación a viviendas sin servicios. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011 (10007964).

2.3.17. Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama (La Rioja)

Se solicitó informe el 9 de marzo de 2011, relativo a la falta de actuación por parte del Ayuntamiento en supuestos incumplimientos de la Ordenanza municipal reguladora de la tenencia y posesión de animales de compañía. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011 (11004856).

2.3.18. Ayuntamiento de Cieza (Murcia)

Se solicitó informe el 16 de noviembre de 2010, sobre la construcción de trasteros que no se ajusta a licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de diciembre de 2011 (10020848).

2.3.19. Ayuntamiento de Cudillero (Asturias)

Se solicitó informe el 15 de diciembre de 2010, acerca del retraso en la ejecución subsidiaria de una orden de demolición. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de diciembre de 2011 (07015247).

2.3.20. Ayuntamiento de Curiel de Duero (Valladolid)

Se solicitó informe el 27 de septiembre de 2010, sobre peticiones de información sin atender. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de julio de 2011 (08011180).

2.3.21. Ayuntamiento de El Astillero (Cantabria)

Se solicitó informe el 25 de abril de 2011, acerca de las molestias provocadas por una explotación ganadera sin licencia en Guarnizo (Cantabria). Se hizo el tercer requerimiento el 22 de diciembre de 2011 (10002988).

2.3.22. Ayuntamiento de Estepona (Málaga)

Se solicitó ampliación de informe el 27 de agosto de 2010, con motivo de la existencia de subvenciones en el municipio que diferencian en la tributación por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) entre residentes y no residentes. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011 (09006685).

2.3.23. Ayuntamiento de Fuentenovilla (Guadalajara)

Se solicitó informe el 7 de marzo de 2011, sobre el vertido de aguas residuales e irregularidades en el proyecto de una depuradora. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2011 (08008667).

2.3.24. Ayuntamiento de Guadalajara

Se solicitó informe el 23 de marzo de 2011, sobre la instalación de dos antenas de televisión sin licencia municipal en una comunidad de propietarios. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de diciembre de 2011 (10026384).

2.3.25. Ayuntamiento de Ibi (Alicante)

Se solicitó informe el 18 de febrero de 2011, sobre la falta de respuesta a la solicitud de información sobre reserva de plaza en el Ayuntamiento como personal laboral fijo. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de noviembre de 2011 (10020680).

2.3.26. Ayuntamiento de Leganés (Madrid)

Se solicitó informe el 25 de marzo de 2011, relativo a la devolución del importe cobrado en concepto de fianza por el préstamo de instrumentos musicales por parte de la Escuela de Música Pablo Casals. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011 (11006628 y otras).

2.3.27. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)

Se solicitó informe el 23 de marzo de 2011, acerca de los ruidos procedentes de bares y terrazas en una plaza. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2011 (10018416).

Se solicitó informe el 18 de febrero de 2011, sobre la instalación de una estación de regulación y medida de gas en una zona rodeada de viviendas. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011 (10018951).

2.3.28. Ayuntamiento de Llucmajor (Illes Balears)

Se solicitó informe el 26 de julio de 2010, relativo a la falta de suministro de agua corriente al parecer por problemas en una bomba de agua. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011 (10013999).

2.3.29. Ayuntamiento de Logroño

Se solicitó informe el 22 de septiembre de 2010, acerca del ruido producido por el tráfico en la carretera de circunvalación. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de diciembre de 2011 (07008614).

2.3.30. Ayuntamiento de Lorca (Murcia)

Se solicitó informe el 10 de marzo de 2011, acerca de la actuación urbanística prevista en el Parque Natural Cabo de Cope. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de octubre de 2011 (08008592).

2.3.31. Ayuntamiento de Mijas (Málaga)

Se solicitó informe el 21 de julio de 2010, acerca de los malos olores provocados por una planta de reciclaje. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011 (09020296).

2.3.32. Ayuntamiento de Motril (Granada)

Se solicitó informe el 4 de agosto de 2010, sobre la demolición de una vivienda para crear un vial. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de marzo de 2011 (09010827).

2.3.33. Ayuntamiento de Oropesa (Toledo)

Se solicitó informe el 2 de diciembre de 2010, sobre vertidos ilegales de aguas residuales municipales en parcelas. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011 (10012725).

2.3.34. Ayuntamiento de Otura (Granada)

Se solicitó informe el 16 de marzo de 2011, sobre la no devolución por parte del Ayuntamiento del importe de una fianza. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de diciembre de 2011 (11002408).

2.3.35. Ayuntamiento de Pilar de la Horadada (Alicante)

Se solicitó informe el 7 de octubre de 2010, acerca de las molestias provocadas por la situación de la terraza de un establecimiento en el acceso a la playa. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de septiembre de 2011 (08014694).

2.3.36. Ayuntamiento de Porto do Son (A Coruña)

Se solicitó informe el 18 de noviembre de 2010, sobre la falta de resolución a un recurso contra reparcelación. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011 (10007676).

2.3.37. Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid)

Se solicitó informe el 16 de julio de 2010, relativo a la exigencia para la inclusión en el Padrón municipal de algunos requisitos, como la aportación de un contrato de trabajo, al margen de los legalmente requeridos para ello. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de abril de 2011 (10012287).

2.3.38. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana (Las Palmas)

Se formularon una recomendación y una sugerencia el 25 de junio de 2010, sobre la obligación de dictar resolución expresa, en general, y en particular sobre el caso planteado por el promotor de la queja. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de febrero de 2011 (08015811).

2.3.39. Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid)

Se solicitó informe el 18 de junio de 2010, relativo a la falta de resolución de una reclamación, presentada el 14 de octubre de 2002, por responsabilidad patrimonial derivada de los daños producidos en un bien propiedad del promotor de la queja por un camión de recogida de residuos. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de abril de 2011 (10010027).

2.3.40. Ayuntamiento de San Martín de la Vega (Madrid)

Se solicitó informe el 25 de abril de 2011, sobre las molestias provocadas por un bar de la localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de diciembre de 2011 (09017309).

2.3.41. Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (Illes Balears)

Se solicitó informe el 16 de marzo de 2011, sobre las molestias por ruido y malos olores procedentes del acuario, bar y embarcadero situado en Cap Blanc. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de diciembre de 2011 (10006369).

2.3.42. Ayuntamiento de Santas Martas (León)

Se formuló recordatorio de deberes legales el 11 de diciembre de 2009, sobre falta de resolución a los recursos presentados. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2011 (06008138).

2.3.43. Ayuntamiento de Solana del Pino (Ciudad Real)

Se solicitó informe el 17 de mayo de 2010, sobre ruidos producidos por parada de autobús frente a vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de enero de 2011 (10003263).

2.3.44. Ayuntamiento de Teguise (Las Palmas)

Se solicitó informe el 7 de diciembre de 2010, sobre la falta de resolución a un recurso de reposición. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de octubre de 2011 (10010582).

2.3.45. Ayuntamiento de Torrejón el Rubio (Cáceres)

Se solicitó informe el 2 de febrero de 2011, acerca de las molestias provocadas por el ruido y el horario de cierre de un local. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011 (08009119).

2.3.46. Ayuntamiento de Valle de Ollo (Navarra)

Se solicitó informe el 21 de marzo de 2011, sobre la falta de servicio de agua de una vivienda que dispone de cédula de habitabilidad. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011 (11000241).

2.3.47. Ayuntamiento de Vilar de Barrio (Ourense)

Se solicitó informe el 4 de marzo de 2011, sobre depuración de aguas en Vilariño de Lama Má. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2011 (07011707).

2.3.48. Ayuntamiento de Villaralbo (Zamora)

Se solicitó informe el 23 de junio de 2010, con motivo de la falta de contestación a las reclamaciones efectuadas ante el Ayuntamiento para la devolución del importe pagado por el enganche de agua en una finca, debido a que se abonó dos veces. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de septiembre de 2011 (10000313).

2.3.49. Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real)

Se solicitó informe el 26 de julio de 2010, relativo al mal estado de un tramo de calle, debido a que permanece sin asfaltar, y ello a pesar de que la promotora de la queja lleva reclamando su asfaltado desde el 11 de julio de 2009. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de abril de 2011 (10013420).

2.3.50. Ayuntamiento de Villena (Alicante)

Se solicitó informe el 23 de noviembre de 2010, sobre las molestias generadas por los equipos de ventilación de un garaje. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011 (09019633).

2.3.51. Ayuntamiento de Xirivella (Valencia)

Se solicitó informe el 24 de marzo de 2011, acerca de la ejecución del encauzamiento proyectado de un barranco. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de diciembre de 2011 (09014920).

2.3.52. Diputación Provincial de Burgos

— Consorcio de Tratamiento de Residuos Sólidos

Se solicitó informe el 5 de marzo de 2010, con motivo del cobro irregular por parte del Ayuntamiento de Quintanamanvirgo (Burgos) del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) de una vivienda que figura inscrita en Catastro con dos referencias catastrales diferentes, aunque la segunda carece de agua, luz y no está sujeta al pago de tasa de basuras. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2011 (09021868).

2.4. Otros

2.4.1. Comunidad de Regantes de Las Vegas del Almar (Salamanca)

Se solicitó informe el 14 de diciembre de 2010, acerca de la falta de contadores individuales de consumo de agua por parcela. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011 (10012755).

3. ADMINISTRACIONES QUE HAN CONTESTADO AL TERCER REQUERIMIENTO

3.1. Administración General del Estado

3.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Secretaría de Estado para la Unión Europea

Se solicitó ampliación de informe el 28 de mayo de 2007 sobre el resultado de las gestiones realizadas ante las autoridades portuguesas para la creación de un mecanismo de indemnizaciones a los transportistas españoles, víctimas de episodios de sabotaje en el país vecino. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de marzo de 2011 (0110302).

— Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios

Se solicitó informe el 20 de julio de 2009 ante las dificultades sufridas por un ciudadano pakistaní, para obtener el correspondiente visado de regreso a España tras haber sufrido el robo de su tarjeta de residencia permanente en un viaje a su país. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de abril de 2011 (09008941).

Se solicitó informe el 20 de abril en relación con la demora en la asignación de una cita por el Consulado General de España en Santo Domingo (República Dominicana) para la obtención del correspondiente visado tras la concesión de una autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de diciembre de 2011 (10003382).

3.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda

— Secretaría de Estado de Economía

Se solicitó ampliación de informe el 30 de diciembre de 2010, con motivo de la inclusión de una cláusula de suelo en un préstamo hipotecario sin haber sido informado al respecto. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe desde la Secretaría de Estado de Economía y Competitividad (Ministerio de Economía y Competitividad) el 4 de enero de 2012 (10002037).

3.1.3. Ministerio de Educación

— Dirección General de Política Universitaria

Se solicitó informe el 31 de mayo de 2010, relativo a la demora en la tramitación de un expediente de homologación del título de *Bachelor of Arts in Business Administration*, obtenido en *University of Wales* (Reino Unido). Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de febrero de 2011 (10008720).

Se solicitó informe el 15 de febrero de 2011, relativo a los precios públicos exigidos por las universidades dependientes de la Comunitat Valenciana para obtener los títulos de Máster, dado que incluyen siempre la expedición del suplemento europeo al título. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de septiembre de 2011 (10032085).

Se solicitó informe el 22 de febrero de 2011, relativo a la tardanza en la homologación de un título alemán al título español de Diplomada en Trabajo Social, que se encontraba desde el 2 de octubre de 2009 a la espera de la emisión del dictamen preceptivo. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de septiembre de 2011 (11000613).

Se solicitó informe el 22 de febrero de 2011, relativo a la tardanza en la homologación de un título alemán al título español de Diplomada en Trabajo Social, que se encontraba desde el 2 de octubre de 2009 a la espera de la emisión del dictamen preceptivo. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de septiembre de 2011 (11000225).

Se solicitó informe el 8 de marzo de 2011, relativo a la demora en la tramitación de una solicitud de reconocimiento del título italiano de enfermera pediátrica, presentada por la promotora de la queja con fecha 28 de agosto de 2008. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de septiembre de 2011 (11006266).

— Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Se solicitó informe el 5 de abril de 2011, relativo al extravío de los exámenes de la promotora de la queja, lo que le ha supuesto no obtener la calificación de dos asignaturas. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de octubre de 2011 (11004573).

3.1.4. Ministerio de Fomento

— Secretaría General de Infraestructuras

Se solicitó informe el 11 de noviembre de 2009, con motivo del impago de intereses de demora derivados de la expropiación de la finca 59-COMP del término municipal de Lorca (Murcia), en razón de la obra clave TL-AL-2250. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de marzo de 2011. Posteriormente se recibió el informe el 23 de marzo de 2011 (09014930).

— Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras

Se solicitó informe el 22 de octubre de 2010, sobre la instalación de pantallas acústicas en la autovía de Málaga. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de diciembre de 2011 (10020213).

Se solicitó informe el 18 de febrero de 2011, acerca del ruido de la autovía A-42 a su paso por Olías del Rey (Toledo). Se hizo el tercer requerimiento el 6 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de noviembre de 2011 (10010437).

— Dirección General de Carreteras

Se solicitó informe el 9 de diciembre de 2010, relativo a la utilización de la versión castellana de determinados topónimos en la señalización de algunas carreteras nacionales a su paso por Galicia. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de junio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de agosto de 2011 (09020481).

Se solicitó informe el 16 de julio de 2010, acerca de los ruidos producidos por el tráfico rodado en la autovía Alicante-Alcoy. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de marzo de 2011 (10001085).

Se solicitó informe el 16 de junio de 2010, sobre la solicitud de barreras de insonorización en la localidad de Casetas (Zaragoza). Se hizo el tercer requerimiento el 18 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de marzo de 2011 (10006039).

Se solicitó informe el 20 de julio de 2010, sobre ruidos y daños en vivienda por obras de carretera de acceso al aeropuerto de Málaga. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de marzo de 2011 (10010736).

— Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias

Se solicitó informe el 18 de febrero de 2011, sobre los ruidos y vibraciones en un edificio producidos por el intercambiador de la Puerta del Sol en Madrid. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de diciembre de 2011 (10007935).

— Dirección General de la Marina Mercante

Se solicitó informe, el 26 de mayo de 2010, en relación con las tarifas de los camarotes y la clase club, y la gestión de la venta de billetes marítimos por parte de una compañía naviera. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de agosto de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de septiembre de 2011 (10006228).

— Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)

Se solicitó informe el 18 de febrero de 2011, sobre daños producidos en cimientos de viviendas por soterramiento de vías del tren en Getafe (Madrid). Se hizo el tercer

requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de octubre de 2011 (09020420).

3.1.5. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

— Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información

Se solicitó ampliación de informe el 2 de agosto de 2010, con motivo de la falta de resolución a un recurso de reposición contra una resolución relativa a una serie de incidencias surgidas contra una compañía de telefonía móvil. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de mayo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de septiembre de 2011 (10002684).

Se solicitó informe el 4 de noviembre de 2010, respecto a los problemas para recibir la señal de la televisión digital terrestre una vez instalado el correspondiente descodificador. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de noviembre de 2011 (10014428).

3.1.6. Ministerio del Interior

— Dirección General de Tráfico

Se solicitó informe el 25 de octubre de 2010, respecto a la demora en llevar a cabo una recomendación sobre vehículos de emergencia. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de julio de 2011 (0427668).

Se solicitó informe el 27 de octubre de 2010, en relación con la identificación del conductor en una sanción de tráfico. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de enero de 2012 (10020430).

3.1.7. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Confederación Hidrográfica del Cantábrico

Se solicitó informe el 9 de diciembre de 2009, con motivo de la expropiación que se está llevando a cabo por el proyecto de recuperación de márgenes del río Nora en Pola de Siero. Tramo: Recuna-Lieres. T. M. de Siero (Asturias). Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de julio de 2011 (07028931).

Se solicitó informe el 2 de febrero de 2011, sobre la denuncia de la existencia de una mina irregular en Grado (Asturias). Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de enero de 2012 (09021214).

— Confederación Hidrográfica del Duero

Se solicitó informe el 29 de junio de 2010, sobre disconformidad con sanciones impuestas. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de marzo de 2011 (07017786).

3.1.8. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

— Instituto Nacional del Consumo

Se solicitó ampliación de investigación el 8 de junio de 2010, referida a las posibles actuaciones y propuestas elaboradas por dicho organismo, en aras a mejorar la mala praxis en algunos centros de enseñanza no reglada. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de noviembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de noviembre de 2011 (09019067).

3.1.9. Ministerio de Trabajo e Inmigración

— Dirección General de Integración de los Inmigrantes

Se solicitó ampliación de informe el 28 de noviembre de 2008, en relación con los trabajos de elaboración del protocolo para el desarrollo del procedimiento de repatriación de los menores extranjeros no acompañados. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de marzo de 2011 (05040544).

3.2. Administración autonómica

3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Cultura

Se solicitó informe el 18 de junio de 2010, relativo a las numerosas reclamaciones presentadas por la asociación reclamante en los últimos catorce años, tanto ante el Ayuntamiento de Baza (Granada) como ante la Consejería de Cultura, en relación con el mal estado de conservación del convento de San Jerónimo y de la iglesia y convento de San Antón, ambos de la ciudad de Baza. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de febrero de 2011 (09014967).

— Consejería de Economía, Innovación y Ciencia

Se formuló recomendación el 1 de junio de 2010, con motivo de la ausencia de resolución en solicitud de subvenciones para el inicio de una actividad empresarial en el año 2007, habiendo transcurrido más de un año desde la fecha de su petición, por falta de coordinación entre las diferentes consejerías de la Junta de Andalucía. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de junio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de julio de 2011 (08017941).

— Consejería de Empleo

Se solicitó informe el 27 de septiembre de 2010, sobre falta de contestación a una solicitud de ayuda para el inicio de la actividad de autónomo. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de julio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de julio de 2011 (10014230).

— Consejería de Obras Públicas y Vivienda

Se solicitó informe el 16 de septiembre de 2010, sobre la falta de pago de ayuda al alquiler en Andalucía. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de agosto de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de agosto de 2011 (10017210).

Se solicitó informe el 5 de octubre de 2010, acerca de la falta de pago de la ayuda al alquiler en Andalucía. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de agosto de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de agosto de 2011 (10019380).

— Consejería de Salud

Se solicito informe el 29 de septiembre de 2010, relativo a la financiación del tratamiento de logopedia en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de julio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de octubre de 2011 (10013037).

3.2.2. Principado de Asturias

— Consejería de Bienestar Social y Vivienda

Se reinició una investigación el 10 de noviembre de 2010, ante la falta de respuesta a las múltiples denuncias presentadas por la interesada sobre la situación de acoso que padece por parte de la coordinadora y otros compañeros afines a ella, así como sobre las falsedades contenidas en el informe remitido a esta Institución por parte de dicho organismo. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de julio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de agosto de 2011 (09018619).

— Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

Se solicitó ampliación de informe el 30 de enero de 2011, sobre los ruidos provocados por la Central Térmica de Langreo (Asturias). Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de enero de 2012 (08000095).

3.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda

Se solicitó informe el 1 de diciembre de 2010, sobre la posible situación de desamparo de una menor. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de julio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2011 (10018937).

— Dirección General de Protección del Menor y la Familia

Se solicitó informe el 22 de julio de 2010, respecto a un menor extranjero no acompañado que había alcanzado la mayoría de edad sin que la entidad de protección le facilitara la pertinente documentación. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de marzo de 2011 (10013115).

— Instituto Canario de la Vivienda

Se solicitó informe el 29 de noviembre de 2010, sobre retraso en la gestión de la renta básica de emancipación y ayudas al alquiler. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de agosto de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de octubre de 2011 (09014614).

Se solicitó informe el 9 de julio de 2010, acerca de la falta de información sobre solicitud de vivienda de promoción pública. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de febrero de 2011 (08018403).

3.2.4. Comunidad Autónoma de Cantabria

— Dirección General de Industria

Se solicitó ampliación de informe, el 5 de marzo de 2010, sobre la falta de suministro eléctrico en viviendas de una urbanización. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de octubre de 2011 (09015079).

3.2.5. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Dirección General de Transportes

Se solicitó informe, el 26 de febrero de 2010, en relación con la competencia para la imposición de las sanciones en materia de transporte terrestre. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de mayo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de junio de 2011 (09022526).

3.2.6. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Servicio Catalán de Salud

Se formuló una recomendación el 2 de febrero de 2011, relativa al hecho de que la página web del Instituto Catalán de Salud, a través de la que se puede solicitar cita médica, esté redactada exclusivamente en catalán. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de julio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de octubre de 2011 (10016540).

3.2.7. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Cultura y Turismo

Se solicitó informe el 28 de febrero de 2011, acerca de una actuación urbanística que afecta al Polígono Vilar do Col. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de noviembre de 2011 (08008487).

— Consejería de Educación y Ordenación Universitaria

Se solicitó informe complementario el 1 de febrero de 2011 en relación con la investigación de oficio iniciada ante la reiteración y persistencia con que las administraciones educativas vienen improvisando soluciones para atender el incremento de la demanda de plazas en los centros docentes públicos. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de noviembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de diciembre de 2011 (10020736).

3.2.8. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Salud y Consumo

Se solicitó informe el 15 de abril de 2011, sobre la falta de valoración de los méritos aportados en un concurso-oposición. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de octubre de 2011 (10033130).

Se solicitó informe el 8 de octubre de 2010, en el sentido de que, al igual que ocurre en los hospitales de las islas de Mallorca y Menorca, se construya una capilla católica en el hospital de Can Misses de Eivissa. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de enero de 2012 (09017708).

3.2.9. Comunidad de Madrid

— Viceconsejería de Asistencia Sanitaria

Se solicitó informe el 29 de septiembre de 2010, relativa a la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida a personas con VIH. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de julio de 2011. Posteriormente, se recibió el 3 de agosto de 2011 (10019471).

— Consejería de Educación

Se solicitó informe complementario el 25 de abril de 2011, relativo a la inadecuación e insuficiente espacio de las instalaciones de un centro educativo de la localidad de Fresnedillas de la Oliva (Madrid), y sobre el proyecto existente de construcción de un nuevo centro sólo de educación infantil en una ubicación muy distante de la actual. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de diciembre de 2011 (10031357).

— Consejería de Familia y Asuntos Sociales

Se solicitó informe el 7 de abril de 2010, relativo a dos expedientes de valoración de dependencia, que habían sido iniciados en agosto del 2008 y febrero de 2009. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de junio de 2011 (10001585).

Se solicitó informe el 18 de mayo de 2010, relativo a la tramitación del Programa Individual de Atención (PIA) de una persona que había sido valorada como dependiente en grado III, nivel 1, en julio de 2008. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de abril de 2011 (10003565).

Se solicitó informe el 18 de mayo de 2010, sobre un expediente de valoración de dependencia iniciado un año antes. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de junio de 2011 (10000006).

Se solicitó informe el 29 de septiembre de 2010, relativo a un expediente de valoración de la dependencia y resolución del Programa Individual de Atención (PIA). Se hizo el tercer requerimiento el 12 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de octubre de 2011 (10007737).

Se solicitó informe el 26 de octubre de 2010, sobre los defectos formales acontecidos en un expediente de dependencia. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de julio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de septiembre de 2011 (10020186).

Se solicitó informe el 26 de octubre de 2010, relativo a la situación de una ciudadana que se hallaba pendiente de que le fuese reconocido el derecho a ser atendida en una residencia para mayores, cuya solicitud había presentado en el año 2007. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de julio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de septiembre de 2011 (10017383).

Se solicitó informe el 23 de noviembre de 2010, referido a la situación familiar de la reclamante y a un centro de protección de menores donde trasladaron a sus hijos. Se

hizo el tercer requerimiento el 9 de agosto de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de septiembre de 2011 (10022077).

— Dirección General de Vivienda y Rehabilitación

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2010, sobre el encarecimiento de las viviendas públicas ofertadas. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de enero de 2012 (09017252).

Se solicitó informe el 3 de noviembre de 2010, sobre el retraso en construcción de viviendas del Plan Joven 2005-2008, que ha provocado incremento de precios de compraventa y alquiler previstos. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de enero de 2012 (09011047).

Se solicitó informe el 13 de agosto de 2010, acerca de la necesidad de vivienda adaptada para silla de ruedas. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de marzo de 2011 (10008415).

-Instituto Madrileño del Menor y la Familia

Se solicitó ampliación de informe el 18 de septiembre de 2009, respecto a las deficiencias detectadas en la tramitación de una autorización de residencia de una menor extranjera no acompañada. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de marzo de 2011 (09005562).

Se solicitó informe el 4 de noviembre de 2009, en relación con el cese de tutela de un menor extranjero no acompañado, tras la práctica de una prueba de edad, sin intervención de la Fiscalía, quedando además indocumentado, a pesar de ser solicitante de protección internacional. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de junio de 2011 (09018296).

Se solicitó informe el 4 de noviembre de 2009, respecto al cese de la tutela de un menor extranjero no acompañado tras la práctica de pruebas radiológicas cuyo resultado determinó que era mayor de edad. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de abril de 2011 (09018333).

Se solicitó informe el 23 de abril de 2010, sobre las deficiencias detectadas en la tramitación de una autorización de residencia de un menor extranjero no acompañado. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de marzo de 2011 (10006407).

Se solicitó informe el 22 de julio de 2010, sobre la demora en gestionar la tramitación de una autorización de residencia de un menor extranjero no acompañado. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de marzo 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de julio de 2011 (10012955).

Se solicitó informe el 22 de julio de 2010, en relación a la situación de un menor extranjero no acompañado sobre el que dicha entidad no asumió su tutela, en base a las pruebas de determinación de edad realizadas. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de abril de 2011 (10013098).

3.2.10. Región de Murcia

— Consejería de Agricultura y Agua

Se solicitó informe el 17 de diciembre de 2010, sobre la existencia de vertidos tóxicos altamente contaminantes en la Bahía de Cartagena. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de enero de 2012 (08015245).

3.2.11. Comunitat Valenciana

— Consejería de Infraestructuras y Transportes

Se solicitó ampliación de informe el 3 de septiembre de 2010, sobre la instalación de vallas publicitarias en la carretera CV-70 en el término municipal de La Nucía (Alicante). Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de diciembre de 2011 (07024811).

3.3. Administración local

3.3.1. Ayuntamiento de Albalat dels Sorells (Valencia)

Se solicitó informe el 7 de diciembre de 2010, en relación con un expediente sancionador por una infracción de tráfico sin haber recibido comunicación tras las alegaciones. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de diciembre de 2011 (10017223).

3.3.2. Ayuntamiento de Almería

Se solicitó informe el 16 de septiembre de 2010, con motivo de la retención por la Agencia Estatal de Administración Tributaria de la devolución del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en la cuantía que el Ayuntamiento de Almería reclama al interesado, en concepto de pago del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente a varios años. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre 2011 (10014139).

3.3.3. Ayuntamiento de Andratx (Illes Balears)

Se solicitó informe complementario el 13 de abril de 2011, relativo a una reclamación por responsabilidad patrimonial derivada de los daños y perjuicios, producidos a consecuencia de la anulación de una licencia municipal de obras en una parcela, expediente cuya tramitación se encuentra, al parecer, suspendida indebidamente a juicio de la promotora de la queja. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de octubre de 2011 (11005156).

3.3.4. Ayuntamiento de Avilés (Asturias)

Se solicitó informe el 2 de marzo de 2011, acerca de las molestias por ruido generadas por un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de noviembre de 2011 (10006447).

3.3.5. Ayuntamiento de Belmonte de Miranda (Asturias)

Se solicitó informe el 27 de septiembre de 2010, sobre el cerramiento de una terraza sin licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de noviembre de 2011 (09020500).

3.3.6. Ayuntamiento de Borox (Toledo)

Se solicitó informe el 20 de julio de 2010, sobre molestias originadas por las torres de refrigeración del ayuntamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de marzo de 2011 (10010193).

3.3.7. Ayuntamiento de Cáceres

Se formuló un recordatorio de deberes legales el 17 de marzo de 2011, para que se motiven adecuadamente las resoluciones sancionadoras en materia de tráfico y se dicte resolución expresa en los recursos que se interpongan por los interesados en los procedimientos administrativos que les afecten. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de enero de 2012 (10018035).

3.3.8. Ayuntamiento de Camariñas (A Coruña)

Se solicitó informe el 12 de noviembre de 2010, sobre las molestias por ruidos generadas por un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de noviembre de 2011 (10001149).

3.3.9. Ayuntamiento de Cànoves i Samalús (Barcelona)

Se solicitó informe el 17 de enero de 2011, sobre la falta de contestación a peticiones de información. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de enero de 2012 (09022241).

3.3.10. Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz (Murcia)

Se solicitó informe al el 20 de julio de 2010, sobre deficiencias en viviendas. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de marzo de 2011 (0200212).

3.3.11. Ayuntamiento de Casarrubios del Monte (Toledo)

Se realizó una reiteración de sugerencia el 16 de junio de 2010, para que se adecuara la ordenación del tráfico a las posibilidades de la anchura real de una vía, en tanto

se realizaban las oportunas comprobaciones respecto de la invasión o no del dominio público por particulares. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de marzo de 2011 (09013112).

3.3.12. Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid)

Se solicitó informe el 9 de septiembre de 2010, acerca del acceso masivo de vehículos al área forestal de las Dehesas. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de octubre de 2011 (07026241).

3.3.13. Ayuntamiento de Ceuta

— Empresa Municipal de la Vivienda de Ceuta

Se solicitó informe el 26 de noviembre de 2010, sobre la necesidad de una vivienda por grave situación económica. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de noviembre de 2011 (10002536).

3.3.14. Ayuntamiento de Collado Mediano (Madrid)

Se solicitó informe complementario el 2 de febrero de 2011, relativo a la tardanza en resolver un expediente de responsabilidad patrimonial derivado de los daños sufridos en diversos enseres del domicilio del promotor de la queja, a consecuencia de determinadas obras llevadas a cabo en la vía pública. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de octubre de 2011 (09021594).

3.3.15. Ayuntamiento de Collado Villalba (Madrid)

Se formuló un recordatorio de deberes legales el 12 de enero de 2011, relativo a la falta de respuesta a una solicitud de revisión del expediente de achatarramiento de una furgoneta, propiedad del promotor de la queja. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de noviembre de 2011 (10018070).

3.3.16. Ayuntamiento de Cuevas de San Marcos (Málaga)

Se solicitó informe el 29 de noviembre de 2010, acerca de la denuncia por desaparición de un manantial y la no llegada de agua de la comunidad de regantes a un huerto. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de noviembre de 2011 (10011780).

3.3.17. Ayuntamiento de El Berrueco (Madrid)

Se solicitó informe el 7 de enero de 2011, acerca de la denegación de una licencia de vallado. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de diciembre de 2011 (05027758).

3.3.18. Ayuntamiento de Esparragosa de Lares (Badajoz)

Se solicitó informe el 16 de julio de 2010, acerca de la inactividad municipal por incumplimiento del deber de conservación. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de diciembre de 2011 (09020863).

3.3.19. Ayuntamiento de Granada

Se solicitó ampliación de informe el 11 de marzo de 2010, por las irregularidades sufridas en la tramitación de un expediente sancionador en materia de tráfico. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de enero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de febrero de 2011 (09004840).

Se formularon una recomendación y una sugerencia el 21 de julio de 2010, para que se vea facilitado el estacionamiento de discapacitados en los lugares reservados a personas con movilidad reducida. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de abril de 2011 (10005476).

3.3.20. Ayuntamiento de Guadalajara

Se solicitó informe el 18 de abril de 2011, en relación con la falta de actuación de la policía local de esa localidad, para velar por el cumplimiento de las normas y ordenanzas municipales en un parque infantil. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de enero de 2012 (11004723).

3.3.21. Ayuntamiento de Illescas (Toledo)

Se solicitó informe el 6 de agosto de 2010, acerca de los ruidos provocados por un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de marzo de 2011 (10011725).

3.3.22. Ayuntamiento de La Puebla de Guzmán (Huelva)

Se formuló una sugerencia el 25 de junio de 2010, para que se subsanaran los vicios de procedimiento cometidos en la tramitación del expediente de que traía causa esta queja. Asimismo, se formuló con la misma fecha un recordatorio de deberes legales para que no se procediera a dictar resolución sin antes haber obtenido la ratificación del agente en su denuncia, cuando la persona sancionada hubiera solicitado que se le diera traslado de dicha ratificación. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de marzo de 2011 (10003563).

3.3.23. Ayuntamiento de La Torre de Claramunt (Barcelona)

Se solicitó informe el 23 de febrero de 2011, sobre la ejecución incompleta de planeamiento de una urbanización, sin cesiones urbanísticas. Se hizo el tercer reque-

rimiento el 20 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de enero de 2012 (10014709).

3.3.24. Ayuntamiento de Langreo (Asturias)

Se solicitó informe el 2 de febrero de 2011, acerca de las molestias que genera un gallinero. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de enero de 2012 (09018932).

3.3.25. Ayuntamiento de Llucmajor (Illes Balears)

Se solicitó informe el 9 de agosto de 2010, relativo a los numerosos cortes en el suministro de agua corriente que se estaban produciendo en una urbanización. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de abril de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de mayo de 2011 (10013788).

3.3.26. Ayuntamiento de Los Molinos (Madrid)

Se solicitó informe el 25 de agosto de 2010, sobre la denuncia formulada por la policía local cuando se realizaban unas fotografías en el antiguo sanatorio de la Marina careciendo de autorización para ello. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de enero de 2012 (10012683).

Se solicitó informe el 5 de octubre de 2010, en relación con un expediente sancionador por la incursión en el sanatorio de la Marina sin permiso. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de enero de 2012 (10015204).

3.3.27. Ayuntamiento de Mogente (Valencia)

Se solicitó informe el 10 de febrero de 2011, sobre el mal estado de caminos de servicio con motivo de las obras del gasoducto. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de enero de 2012 (10034503).

3.3.28. Ayuntamiento de Mombuey (Zamora)

Se solicitó informe el 7 de octubre de 2011, acerca del deficiente estado de conservación de una finca. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de enero de 2012 (10011767).

3.3.29. Ayuntamiento de Moncada (Valencia)

Se solicitó informe el 7 de julio de 2010, relativo a la tardanza en la resolución de una reclamación por responsabilidad patrimonial derivada de los perjuicios ocasionados por la tardanza en la resolución de un expediente anterior, cuya tramitación se

demoró más de cuatro años. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de abril de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de mayo de 2011 (09000522).

3.3.30. Ayuntamiento de Mora (Toledo)

Se solicitó informe el 1 de julio de 2010, sobre las molestias por ruido ocasionadas por un generador. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de enero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de marzo de 2011 (09022525).

3.3.31. Ayuntamiento de Mos (Pontevedra)

Se solicitó informe el 23 de marzo de 2011, acerca de la pasividad del Ayuntamiento frente a urbanización irregular. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de enero de 2012 (10017870).

3.3.32. Ayuntamiento de Navalcarnero (Madrid)

Se solicitó informe el 21 de mayo de 2010, en relación al pago de una deuda contraída con una empresa privada. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de agosto de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de agosto de 2011 (10005926).

3.3.33. Ayuntamiento de Noja (Cantabria)

Se solicitó informe el 8 de abril de 2011, sobre los ruidos producidos por los juegos en un frontón. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de enero de 2012 (09014984).

3.3.34. Ayuntamiento de Padrón (A Coruña)

Se solicitó informe el 11 de abril de 2011, sobre obstáculos que impiden la accesibilidad a servicios públicos. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de diciembre de 2011 (10024429).

3.3.35. Ayuntamiento de Parla (Madrid)

Se solicitó informe el 23 de febrero de 2010, con motivo de la falta de pago de 24.000 euros a una entidad por trabajos prestados relacionados con servicios sociales, tales como cursos y talleres. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de mayo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de mayo de 2011 (10000574).

3.3.36. Ayuntamiento de Pollensa (Illes Balears)

Se solicitó informe el 11 de febrero de 2011, acerca de una plaga de escarabajos picudos que afecta a las palmeras. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de noviembre de 2011 (11002353).

3.3.37. Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Las Palmas)

Se solicitó informe el 10 de junio de 2010, por la disconformidad de una ciudadana, víctima de violencia de género, con la asistencia y ayudas que debieran haberle prestado determinadas corporaciones locales. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de abril de 2011 (10001859).

3.3.38. Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid)

Se solicitó informe el 22 de noviembre de 2010, acerca de las molestias por ruido generadas por un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de octubre de 2011 (10001742).

3.3.39. Ayuntamiento de San Fulgencio (Alicante)

Se solicitó informe el 16 de febrero de 2010, sobre urbanización consolidada en unidad de ejecución y costes excesivos. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de abril de 2011 (08015698).

3.3.40. Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia)

Se solicitó informe el 23 de marzo de 2011, acerca de las emisiones de una fábrica de productos asfálticos bituminosos que funciona sin haber sido sometida a evaluación de impacto ambiental. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de enero de 2012 (09022350).

3.3.41. Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz)

Se solicitó informe el 28 de septiembre de 2010, en relación con la práctica del «botellón» en un barrio de esta localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de enero de 2012 (10014236).

3.3.42. Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (Illes Balears)

Se solicitó informe el 2 de febrero de 2011, relativo a la falta de respuesta a una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios producidos por la tardanza en la devolución de una fianza. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de noviembre de 2011 (10034402).

3.3.43. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

Se solicitó informe el 3 de agosto de 2010, relativo a la existencia de animales potencialmente peligrosos sin documentación, sueltos y en malas condiciones higiénicas sanitarias. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de abril de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de mayo de 2011 (10013610).

3.3.44. Ayuntamiento de Santa Margalida (Illes Balears)

Se solicitó informe el 20 de octubre de 2011, sobre los ruidos provocados por el aire acondicionado de un hotel. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de agosto de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de agosto de 2011 (10013449).

3.3.45. Ayuntamiento de Santiago de Compostela (A Coruña)

Se solicitó informe el 2 de septiembre de 2010, relativo a la ausencia de respuesta a la solicitud del promotor de la queja para que se retirasen las cámaras de vigilancia y control de tráfico instaladas en las calles de la ciudad, por entender que se estaban destinando a un uso distinto al legalmente previsto. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de abril de 2011 (10015539).

3.3.46. Ayuntamiento Sotoserrano (Salamanca)

Se solicitó ampliación de informe el 21 de julio de 2010, en relación con la adjudicación de la obra del cementerio municipal. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de octubre de 2011 (10002849).

3.3.47. Ayuntamiento de Tábara (Zamora)

Se solicitó informe el 10 de agosto de 2010, sobre las molestias generadas por un transformador eléctrico situado junto a una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de septiembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de septiembre de 2011 (08004411).

3.3.48. Ayuntamiento de Totana (Murcia)

Se solicitó informe el 24 de mayo de 2010, acerca de las molestias generadas por los ruidos generados por un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de mayo de 2011 (09001533).

3.3.49. Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid)

Se solicitó informe el 21 de julio de 2010, sobre silencio administrativo y la obligación de resolver en materia tributaria. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de octubre de 2011 (10009370).

3.3.50. Ayuntamiento de Tui (Pontevedra)

Se solicitó informe el 1 de septiembre de 2010, acerca de los ruidos generados por un gimnasio. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de agosto de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de agosto de 2011 (0504847).

Se solicitó informe el 26 de mayo de 2011, acerca de las molestias generadas por un aserradero ilegal. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de enero de 2012 (09001968).

3.3.51. Ayuntamiento de Valdeaveruelo (Guadalajara)

Se formuló una sugerencia el 17 de noviembre de 2009, con motivo del silencio en cobro en vía ejecutiva de una deuda por objeto tributario erróneo, en concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del año 2008. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de febrero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de febrero de 2011 (09010009).

3.3.52. Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid)

Se solicitó informe el 18 de agosto de 2010, con motivo del embargo indebido de la nómina de la interesada para el cobro de tributos locales y el reintegro de las cuantías indebidamente embargadas. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de noviembre de 2011 (10011194).

3.3.53. Ayuntamiento de Valdoviño (A Coruña)

Se solicitó ampliación de informe el 26 de octubre de 2009, con motivo de la adjudicación definitiva de la redacción del Plan General de Ordenación Municipal. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de marzo de 2011 (07002456).

3.3.54. Ayuntamiento de Venturada (Madrid)

Se solicitó informe el 22 de octubre de 2010, acerca de la falta de resolución en un recurso de alzada contra entidad urbanística colaboradora de conservación. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de noviembre de 2011 (10022445).

3.3.55. Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal (Sevilla)

Se solicitó informe el 24 de septiembre de 2010, sobre la falta de pago de una factura desde el 1 de julio de 2008. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de enero de 2012 (10017631).

3.3.56. Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real)

Se solicitó informe el 26 de julio de 2010, relativo al mal estado de una calle. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de marzo de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de marzo de 2011 (10011679).

3.3.57. Ayuntamiento de Villarrubia de Santiago (Toledo)

Se solicitó informe el 12 de noviembre de 2010, sobre la falta de resolución expresa en un recurso por expropiación. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de julio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de agosto de 2011 (07024602).

3.3.58. Ayuntamiento de Xirivella (Valencia)

Se solicitó informe el 24 de marzo de 2011, sobre la ejecución de encauzamiento proyectado. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de diciembre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de enero de 2012 (09014920).

3.3.59. Ayuntamiento de Yeles (Toledo)

Se solicitó informe el 1 de diciembre de 2010, acerca de las molestias por ruido generadas por un local. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de noviembre de 2011 (09019473).

3.3.60. Diputación Provincial de Alicante

— SUMA Gestión Tributaria

Se solicitó informe el 21 de julio de 2010, sobre información engañosa y los plazos para el cobro del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica del Ayuntamiento de Elche. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de octubre de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2011 (10007955).

Se solicitó informe el 18 de agosto de 2010, con motivo del inicio de un expediente de derivación de responsabilidad tributaria en concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los ejercicios 2002, 2003, 2004 y 2005. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de julio de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de agosto de 2011 (10011033).

3.4. Otros

3.4.1. Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Badajoz

Se solicitó informe el 1 de julio de 2010, sobre la solicitud de acceso a la documentación de un expediente administrativo. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de enero de 2011. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de febrero de 2011 (09019947).

IV. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1.1. Dilaciones indebidas

Es incontestable que la Justicia es uno de los valores superiores de nuestro sistema jurídico. El derecho al proceso debido, recogido en el artículo 24.2 de nuestra norma fundamental, requiere, necesariamente, que todo proceso se desarrolle y concluya sin dilaciones indebidas.

A priori, el concepto de dilaciones indebidas presentaba las características de un concepto jurídico indeterminado que, con el paso de los años, nuestra jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido precisando, conformando unos indicadores válidos para apreciar la existencia de dilaciones indebidas en un proceso y que deben ser aplicados con las debidas cautelas: a) la complejidad objetiva del caso, b) la diligencia mostrada por el juez o tribunal y c) la actitud de las partes, sin que pueda alegar dilaciones quien haya tenido una conducta obstruccionista o negligente.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en gran medida, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han ayudado significativamente a acotar estos criterios que no constituyen, en modo alguno, una lista de númerus clausus.

Como ya se señaló en informes anteriores, el tiempo que los asuntos están en los órganos judiciales, es un primordial indicador de la calidad de la justicia. En este sentido, cabe recordar el voto particular del Magistrado Tomás y Valiente a la STC 5/1985, de 23 de enero, que señaló que «la frecuente tardanza excesiva del servicio de justicia no puede reputarse como «normal», pues lo normal es lo ajustado a la norma y no lo contrario a ella, aunque sea lo más frecuente».

La vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones se revela como un problema de primer orden, incluso a nivel europeo, tal y como lo demuestra la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (*Recommendation CM/Rec (2010) of the Committee of Ministers to member states on effective remedies for excessive lenghth of proceedings*), apremiando a los Estados a adoptar las medidas precisas para reducir la pendencia de los órganos judiciales, así como a dotar a dichos órganos de los medios necesarios para llevar a cabo su función.

Según declara el preámbulo de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, el sobrevenido aumento de la litigiosidad exige «introducir profundas reformas para asegurar la sostenibilidad del sistema y garantizar que los ciudadanos puedan disponer de un servicio público de calidad».

Sin perjuicio de los deseables objetivos que persigue dicha ley, sin duda, compartidos y valorados por esta Institución (que mediante Resolución de la Defensora del Pueblo e. f., de 11 de enero de 2012, ha decidido no recurrirla al Tribunal Constitucional), se hace preciso recordar que las reformas no deben realizarse de forma asistemática y dispersa, a modo de remiendos, sino, por el contrario, deben perseguir el objetivo de conformar un sistema uniforme y homogéneo, cuyos engranajes procesales ofrezcan la máxima celeridad y eficacia para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, sin que ello suponga la renuncia al sistema actual de garantías.

La faceta reaccional del derecho a un proceso sin dilaciones actúa en el marco estricto del proceso y, según la STC 34/1994, de 31 de enero, «consiste en el derecho a que se ordene la inmediata conclusión de los procesos en los que se incurra en dilaciones indebidas», lográndose este objetivo a través de la figura del recurso de amparo.

La regulación del recurso de amparo anterior a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, resultó un eficaz instrumento para subsanar la conculcación del derecho a un proceso sin dilaciones en aquellos casos en los que el Tribunal Constitucional podía ordenar el restablecimiento del proceso objeto del recurso de amparo. No obstante, la vigente regulación exige, no solo el quebrantamiento de un derecho fundamental sino, tal y como señala el artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que «el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales».

En consecuencia, únicamente tendrán acceso los supuestos que reúnan los requisitos mencionados, posteriormente precisados, en lo que a la «especial trascendencia constitucional se refiere», en la STC 155/2009, de 25 de junio.

En los casos en que las dilaciones tienen su origen en la inactividad judicial y la dilación puede repararse *in natura*, el derecho de la parte a que se ordene la inmediata cesación de la dilación podrá llevarse a cabo mediante el recurso de amparo, justificando la trascendencia constitucional en la obtención de la plena eficacia de los derechos constitucionales.

Sin embargo, en los casos de dilaciones procesales sin omisión judicial, como podría ser un plazo excesivo para el señalamiento de una vista, parte de la doctrina *iuspublicista* cuestiona su utilidad cuando el Tribunal Constitucional no pueda restablecer al ciudadano en la integridad de su derecho, puesto que, tal y como declararon las SSTC 20/1999 y 93/2008, el restablecimiento del derecho del recurrente implicaría, necesariamente, el perjuicio del derecho de tercero que vería postergado su procedimiento en beneficio del recurrente en amparo. En este caso, el recurso de amparo, incluso con trascendencia constitucional, deviene ineficaz y la vía indemnizatoria del artículo 121 CE es la única que puede reparar los perjuicios causados.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las dilaciones indebidas no pueden ser objeto de recurso de amparo cuando el proceso en que se produjeron haya ya concluido,

puesto que el otorgamiento de amparo no podría subsanarlas. En este caso, nuevamente solo cabe la vía del artículo 121 CE para obtener la correspondiente reparación.

Todo ello conduce a un confuso escenario normativo que, en modo alguno, satisface la orientación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, ante las innumerables demandas de esta naturaleza, exige a los Estados que introduzcan «un recurso efectivo» en sus ordenamientos para paliar la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones (STEDH Kudla c. Polonia, de 26 de octubre de 2000).

1.1.1. Dilaciones indebidas en la jurisdicción civil

La Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal, ha modificado sustancialmente la regulación de la Ley de Enjuiciamiento Civil de los recursos de casación, incrementando significativamente la cuantía del umbral de admisión de 150.000 a 600.000 euros, lo que ha originado una preocupante controversia en la sociedad.

Con el objeto de clarificar los criterios de esta nueva regulación, la Sala Primera del Tribunal Supremo ha elaborado con premura el Acuerdo sobre criterios de admisión de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, de fecha 30 de diciembre de 2011, con las orientaciones necesarias para la unificación de las prácticas procesales referidas a tales recursos.

Un año más, la jurisdicción civil concentra un voluminoso porcentaje de quejas en materia de dilaciones indebidas.

En uno de los casos, la compareciente manifestaba su inquietud por las demoras que se estaban produciendo en la tramitación de un procedimiento de desahucio seguido en el Juzgado de Primera Instancia número 6 de Arganda del Rey (Madrid), iniciado en el año 2009. El informe de la Fiscalía General del Estado destacó que, en el mes de abril de 2010, se había dictado sentencia estimatoria de las pretensiones de la interesada, pero el lanzamiento se demoró más de un año, concretamente, hasta el día 7 de junio del año 2011 (11000698).

Situaciones como la descrita pueden verse beneficiadas por la nueva regulación introducida por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, que extiende el sistema del juicio monitorio a los juicios de desahucio por falta de pago, de tal manera que, en el supuesto de que el propietario no desaloje el inmueble, pague o formule oposición tras el requerimiento, se pasa directamente al lanzamiento, cuya fecha se comunica en el mismo requerimiento, evitando de esta forma vistas y dilaciones innecesarias.

En otro caso, un ciudadano, en nombre de sus hijos, manifestaba su preocupación por los retrasos que se estaban produciendo en el Juzgado de Primera Instancia número 5 de Palencia, donde se seguía un procedimiento de división de herencia desde el año 2007. Recibido el informe de la Fiscalía General del Estado, se constató que la formación del inventario estaba paralizada a causa del retraso en la notificación del auto resolutorio de un incidente de tasación de costas. A raíz de la comparecencia del Ministerio Fiscal en la Secretaría del Juzgado, se acordó impulsar judicialmente el expediente (11002364).

La actual crisis económica ha conllevado, irremediablemente, un incremento de ejecuciones hipotecarias.

En una de las reclamaciones presentadas, un ciudadano exponía que en 2008 había resultado ser el mejor postor en una subasta pública judicial, dimanante de un procedimiento de ejecución hipotecaria, tramitado por el Juzgado de Primera Instancia número 12 de Murcia. Señalaba que, por Auto de fecha 29 de junio del pasado año 2009, el citado juzgado había aprobado el remate de la subasta pero, no obstante, desde esa fecha el procedimiento se encontraba paralizado. La comunicación del Fiscal General del Estado informó de que, en fecha 3 de junio de 2011, se incoó rollo de apelación civil y se dictó providencia, señalando para la deliberación, votación y fallo del recurso el día 24 de enero de 2012 (10012945).

En otro caso, una compareciente en nombre de una entidad mercantil manifestaba su inquietud, por los retrasos que se estaban produciendo en la ejecución de la Resolución dictada en fecha 10 de septiembre de 2009, por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Vélez Rubio (Almería). La interesada señalaba que se había instado la ejecución, sin que se hubiera dado cumplimiento a su contenido, con los perjuicios que esta demora estaba ocasionando a los intereses de la entidad.

El informe de la Fiscalía indicó que, una vez examinada la tramitación de los autos, constaba un escrito de la parte ejecutada en el que manifestaba su opción de llevar a cabo por sus propios medios la obligación de la ejecución. Asimismo, señaló que del mismo proceso declarativo dimanó otro de ejecución sobre cantidad líquida, que estaba en fase de práctica de embargos (11013036).

Las dilaciones judiciales en procedimientos de familia representan un número elevado de quejas.

En uno de los casos, la compareciente mostraba su malestar por las dilaciones judiciales que se estaban produciendo en la tramitación de un procedimiento seguido en el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 1 de Marbella (Málaga), desde el año 2009, como consecuencia del impago por parte de su exmarido de la pensión alimenticia de sus hijos. El informe de la Fiscalía reveló que el día 16 de febrero del año 2010, se dictó sentencia y, en fecha 14 de julio de 2010, se remitieron los autos a la Audiencia Provincial para la posterior resolución del recurso de apelación interpuesto (11015006).

En otra de las reclamaciones presentadas, la interesada relataba con angustia y preocupación que, en el procedimiento de ejecución que tenía planteado desde el año 2009 en el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Puerto del Rosario (Fuerteventura), por el impago de la pensión de alimentos a sus hijos, se estaban produciendo gravísimas dilaciones. La cantidad entonces reclamada ascendía a 10.000 euros de principal, además de 30.000 euros de intereses y costas provisionales. A la fecha de cierre de la presente Memoria se estaba a la espera del informe solicitado a la Fiscalía (11019934).

1.1.2. Dilaciones indebidas en la jurisdicción penal

Nuestro legislador reguló la atenuante posdelictual de la dilación extraordinaria e indebida a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modificó la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

En este mismo sentido, la STS 457/2010, de 25 de mayo, ya había precisado que la sujeción del sujeto pasivo al proceso penal junto con la pena, no puede representar una mayor pérdida de derechos que la lesión jurídica que este ha originado en la sociedad.

Esta regulación no estuvo exenta de polémica por cuanto que, únicamente, afectaba a las deficiencias procesales de la Administración de Justicia y no a la comisión del delito propiamente dicha. No obstante, cabe recordar que este planteamiento ya se aplicaba en nuestra jurisprudencia a través de la figura de la atenuante analógica (SSTC 167/2002, 105/2003, 170/2003, 184/2003, 189/2003 y 209/2003).

La reforma operada dejaba implícitamente patente el reconocimiento de que en la jurisdicción penal cabe la probabilidad de que existan dilaciones indebidas y, lo que es todavía más grave, la incapacidad de los órganos implicados para subsanarlas.

Durante el año 2011, se ha recibido un número de quejas significativas relativas a dilaciones en la jurisdicción penal.

En uno de los casos, el letrado del compareciente exponía su malestar por el retraso que se estaba produciendo en la práctica de la prueba del análisis del ADN de su cliente, que había sido solicitada hacía más de seis meses por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Madrid al departamento de Biología de la Guardia Civil. Entre tanto, señalaba que su cliente se encontraba privado de libertad en la prisión de Teixeiro (A Coruña), debido, según indicaba, a una confusión en la identidad de las huellas dactilares con su hermano. La presente queja está pendiente de la recepción del informe solicitado a la Fiscalía General del Estado (11021837).

En otra de las reclamaciones presentadas, los comparecientes trasladaban su inquietud por las dilaciones que se estaban produciendo en la tramitación de una denuncia presentada en el año 2006 por presuntos abusos sexuales en un colegio privado. Los interesados manifestaban que, dada la gravedad de los hechos denunciados, resultaba incomprensible que se estuviera demorando en exceso la instrucción de la causa, seguida en el Juzgado de Instrucción número 1 de Alcobendas, y recalcaban que no había existido pronunciamiento sobre las diligencias de prueba solicitadas.

El escueto informe del Fiscal General reconoció que no se habían producido actuaciones procesales, al hallarse pendientes de resolución varios recursos de apelación (11000853).

En otra ocasión, una ciudadana exponía su preocupación por las demoras existentes en la tramitación de unas diligencias previas seguidas en el Juzgado de Instrucción número 1 de Vinaròs (Castellón), incoadas como consecuencia de la denuncia presentada en fecha 2 de noviembre de 2004, contra una persona que ejercía como odontólogo, sin el título profesional ni el seguro necesario. El último informe de la Fiscalía señaló que las actuaciones estaban pendientes de dar traslado al Ministerio Fiscal y demás partes para alegaciones (11015264).

Especialmente sangrante es el caso planteado por una compareciente que, en un dramático escrito, describía su malestar e indignación por las dilaciones judiciales existentes en la tramitación de las diligencias previas, seguidas en el Juzgado de Instrucción número 3 de Alcobendas (Madrid). Relataba la interesada que el procedimiento se inició a raíz del fallecimiento de su marido en un accidente de trabajo y que, en fecha 13 de abril de 2011, mediante auto de la Audiencia Provincial de Madrid, catorce años después de haberse iniciado el procedimiento, la instrucción del mismo había sido parcialmente anulada.

La ciudadana manifestaba su desazón por la situación de absoluto desamparo en el que se encontraba después de catorce largos años, en los que había tenido que sacar adelante ella sola a sus dos hijos, que en el momento del fallecimiento del padre con-

taban con 4 y 7 años de edad, así como los costosos gastos judiciales que había tenido que afrontar.

El informe de la Fiscalía General del Estado evidenció que, al igual que en otras causas de siniestralidad laboral, la investigación llevada a cabo por el Juzgado de Instrucción número 3 de Alcobendas había sido muy lenta y ponía de manifiesto que los sucesivos recursos que prevé la ley y que habían sido utilizados por las defensas, habían dilatado su trámite hasta el año 2011. Concluía el informe señalando que, en fechas recientes, se había formulado escrito de acusación por parte del Ministerio Fiscal.

En definitiva, el proceso es el instrumento racional que sirve a los fines de la justicia y dentro de la racionalidad está el hecho de que deba concluir en un plazo razonable, no sólo para beneficio del sujeto pasivo encausado sino también para las propias víctimas o perjudicados.

1.1.3. Dilaciones indebidas en la jurisdicción contencioso-administrativa

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ha sido modificada un total de quince veces en trece años de vigencia: cinco leyes orgánicas, nueve leyes ordinarias y un real decreto-ley. A priori cabe plantearse si realmente se trataba de una mala ley en su origen. Sin embargo, esta no es la opinión de los operadores jurídicos quienes, por el contrario, califican la norma de origen como técnicamente buena y destacan que modernizó el procedimiento contencioso-administrativo con importantes novedades. Las discrepancias aparecen, curiosamente, a la hora de valorar las reformas posteriores que se han realizado al citado texto legal, y que, en algunos casos, han conllevado el empeoramiento de la norma.

No es el objeto de este informe entrar a valorar esta cuestión, pero es inevitable no referirse a la última reforma operada a través de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. Dos de las cuestiones que más debate han suscitado, posiblemente por su repercusión económica, son la imposición de costas y la elevación de la cuantía de los recursos de apelación y de casación.

En el primero de los casos, la anterior regulación únicamente limitaba la condena en costas, en primera o única instancia, a los supuestos de «mala fe o temeridad» y en la práctica nunca se imponían, salvo excepciones. Sin embargo, el criterio objetivo actual supone que los gastos hasta ahora habituales (abogado, procurador y/o peritos) pueden incrementarse con los de las otras partes, elevando de forma considerable el coste del proceso. La consecuencia directa será necesariamente un efecto disuasorio de la litigiosidad contenciosa-administrativa.

Por otro lado, la reforma eleva la cuantía en los recursos de apelación, que pasa de 18.000 a 30.000 euros y, del mismo modo, incrementa el umbral para acceder al recurso de casación que pasa de 150.000 a 600.000 euros, tal y como anteriormente se ha señalado para el orden civil.

Se hace preciso recalcar que la cuantía de los recursos no siempre coincide con la relevancia cualitativa de las materias. En modo alguno, las asépticas estadísticas y los criterios puramente económicos pueden ser las únicas coordenadas a valorar para limitar el control jurisdiccional en materia contencioso-administrativa, orden que, precisamente, ejerce un control de legalidad de la actuación administrativa.

No obstante lo anterior, cabe destacar una de las grandes reformas de calado procesal que aporta dicha ley, como es la tramitación de las medidas cautelarísimas. Los cambios operados en la elección del fuero competencial, la supresión de vista en los procedimientos abreviados en los que no se pide prueba, contribuirán, sin duda, a la consecución de los objetivos fijados de agilizar la justicia en este orden jurisdiccional.

El contenido prestacional del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas lleva implícita la dotación de los necesarios medios personales y materiales (SSTC 50/1989 y 35/1994). Por ello, una de las cuestiones que más controversia genera es la de las denominadas dilaciones estructurales, es decir, cuando el retraso en la tramitación del proceso judicial radica en deficiencias materiales o falta de personal en el órgano judicial.

La STC 36/1984, de 14 de marzo, constituyó un importante punto de inflexión en la evolución de la jurisprudencia constitucional, al desestimar el argumento defensivo de la generalizada insuficiencia de medios de los servicios judiciales.

En este mismo sentido, el voto particular del Magistrado De Mendizábal Allende a la STC 10/2000, de 10 de marzo, daba un paso más en esta particular cruzada contra las dilaciones indebidas de carácter estructural y señalaba: «Siendo tan cierto como lamentable que el retraso sea estructural, ello no impide, sin embargo, que tal dilación padecida en esta etapa del recurso deje de ser considerada indebida por la simple consideración de que no debe de ser soportada por quien demanda una tutela judicial efectiva. Como ha señalado la STC 7/1995, las dilaciones tienen este carácter «aun cuando los retrasos experimentados en el procedimiento hubieran sido consecuencia de las deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del abrumador trabajo que pesa sobre ellos», doctrina también del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 7 de julio de 1989, de Unión Alimentaria Sanders c. España, entre otras muchas), pues como afirma la STC 195/1997, el elevado número de asuntos no legitima el retraso en resolver, ya que «... el hecho de que las situaciones de atascos se conviertan en habituales, no justifica la excesiva duración del proceso». El artículo 24.2 CE protege ese derecho más allá del estricto respeto a los tiempos procesales para la tramitación de asuntos ante los jueces y tribunales del poder judicial en ese «plazo razonable» (según señala el art. 6.1 CEDH), cuya ponderación ha de hacerse sobre aquellos criterios».

La actual situación de pendencia de los órganos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa es muy preocupante y, a pesar de los reiterados esfuerzos del Consejo General del Poder Judicial para paliar la situación, estos, lamentablemente, devienen insuficientes.

Durante el año 2011 se han recibido un importante número de quejas relativas a dilaciones en la jurisdicción contencioso—administrativa.

En una de las reclamaciones, una ciudadana trasladaba a esta Institución su inquietud por los retrasos que se estaban produciendo en la sustanciación de un procedimiento abreviado iniciado en el año 2007, en el Juzgado Contencioso-Administrativo número 1 de Vigo (Pontevedra). Se daba la circunstancia de que, en fecha 3 de noviembre de 2009, se había celebrado la vista para la ejecución de la resolución judicial pero, no obstante, el procedimiento de ejecución continuaba paralizado, a pesar de los reiterados escritos de la interesada instando al órgano judicial el impulso del procedimiento. El informe de la Fiscalía General del Estado reveló que, en fecha 3 de noviembre de 2009, se celebró una vista sobre incidente de ejecución, con el objeto de determinar si la sentencia dictada había sido o no completamente ejecutada por el Ayuntamiento de

Vigo, estando dicho incidente pendiente de resolución, recayendo auto resolutorio en fecha 26 de septiembre de 2011 (11016860).

En otra ocasión, un ciudadano exponía que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, tramitaba un recurso ordinario presentado en el año 2008 y que durante dicha tramitación se estaban produciendo preocupantes demoras. En este mismo sentido, hacía constar que, en fecha 13 de enero de 2010, se había dictado una providencia, en virtud de la que se declaraba concluso el procedimiento, quedando este pendiente de señalamiento para votación y fallo, cuando por turno correspondiese, no habiendo recibido ninguna otra comunicación en ese sentido. El informe de la Fiscalía General del Estado comunicó que, con fecha 24 de enero de 2011, se había dictado sentencia en los autos de referencia (11007014).

Otra de las reclamaciones presentada versaba sobre la inquietud de un ciudadano por las demoras existentes en un procedimiento ordinario del año 2010, seguido en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Adjuntaba a su escrito una diligencia de ordenación, de fecha 27 de septiembre de 2010, en la que se declaran conclusas las actuaciones, quedando pendientes de señalamiento para votación y fallo. El informe de la Fiscalía General indicó que, en fecha 14 de septiembre de 2011, se había dictado sentencia desestimatoria de la demanda presentada (11012996).

Sin perjuicio de los casos señalados, las reclamaciones más preocupantes en materia de dilaciones en la jurisdicción contencioso-administrativa se detallan en el epígrafe sobre «Medios personales y materiales de la Administración de Justicia y problemas estructurales» de este informe.

1.1.4. Dilaciones indebidas en la jurisdicción social

La aprobación de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, de la Jurisdicción Social, que ha venido a sustituir al anterior Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, supone la introducción en nuestro ordenamiento de importantes cambios. La profundización en el espíritu tuitivo del derecho social se hace, si cabe, más patente que nunca, en la nueva normativa.

La exposición de motivos de la ley fija como objetivos: la modernización de la justicia laboral, concentración en el orden social del conocimiento de todas las materias que, de forma directa o por esencial conexión, puedan calificarse como sociales y ofrecer una mayor protección jurídica a los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social.

Sin duda, las principales novedades se localizan en: una ampliación del ámbito de conocimiento del orden jurisdiccional social; un reforzamiento de la presencia del Ministerio Fiscal en el proceso social; los cambios operados en la acumulación de acciones, procesos y recursos; una regulación más completa del Fondo de Garantía Salarial, el régimen de conciliación y de reclamación previa; y la implantación del proceso monitorio, que constituye una de las figuras más llamativas y relevantes de la nueva normativa.

En el año 2011, se ha recibido en esta Institución numerosas quejas referidas a la jurisdicción social.

En uno de los casos, el compareciente exponía su preocupación por las demoras que se estaban produciendo en la ejecución de la resolución dictada en un procedimiento de despido iniciado en el año 2009, en el Juzgado de lo Social número 2 de Huelva, y en el que se declaró nulo el despido del trabajador, condenando al Consistorio en el que trabajaba a su readmisión y al pago de los salarios en trámite. El informe de la Fiscalía reveló que el propio Juzgado de lo Social había requerido en numerosas ocasiones al alcalde del Ayuntamiento para que cumpliera con lo acordado judicialmente, haciendo éste caso omiso. Ante la gravedad de la situación, el Juzgado de lo Social número 2 de Huelva remitió testimonio a la Fiscalía, y, como consecuencia de ello, se han incoado diligencias de investigación. En la fecha de cierre del presente informe se ha remitido un escrito de requerimiento a la Fiscalía General del Estado, instando la remisión urgente del informe solicitado (10014685).

En otra de las reclamaciones, el interesado ponía de manifiesto su malestar por la tardanza del Juzgado de lo Social número 3 de Badajoz, en resolver sobre una prestación por incapacidad temporal e incapacidad parcial, que había planteado en el año 2010. El informe de la Fiscalía señaló que una comunicación del Juzgado de 29 de octubre de 2010 citó al interesado a un acto de conciliación y, en su caso, al juicio a celebrar el 17 de enero de 2012. Asimismo, el informe del Consejo General del Poder Judicial reveló que las cifras de resolución de dicho Juzgado se encontraban en valores elevados, siendo en el año 2010 de un 169,81 por ciento respecto del indicador fijado, y consiguiendo resolver el 98,5 por ciento de los asuntos ingresados (10029258).

Otra de las reclamaciones presentadas versaba sobre el retraso por parte de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en resolver un recurso de suplicación presentado en el año 2007. El informe de la Fiscalía General participó que dicho recurso fue repartido el pasado 30 de mayo de 2011 al magistrado ponente para la elaboración de la propuesta de resolución (10029959).

En definitiva, no hay duda de que los deseables objetivos mencionados en la exposición de motivos de la reciente Ley 36/2011, de 10 de octubre, de la Jurisdicción Social, pueden zozobrar si no existe un equilibrio entre la dotación de los órganos judiciales y el número de asuntos de su competencia.

1.1.5. Dilaciones indebidas en la jurisdicción mercantil

La aprobación de la Ley 22/2003, Concursal, en un contexto de bonanza económica, articuló un sistema unitario, configurando un derecho de la insolvencia moderno y adaptado a las necesidades del momento. No obstante, el deterioro de la situación económica ha puesto de manifiesto algunas carencias y diversos aspectos de su normativa han resultado disfuncionales.

La Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, continúa la senda de las reformas que inició el Real Decreto Ley 3/2009, de 27 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal, y la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial.

Una de las novedades más relevantes es la constituida por la potenciación de las vías alternativas al concurso, a través de la promoción de acuerdos preconcursales de financiación, así como la incentivación de la financiación de empresas en crisis, que permitan reducir los costes económicos del concurso y, del mismo modo, aligerar la

pendencia de la jurisdicción mercantil. Lamentablemente, se ha dejado escapar una ocasión única para arbitrar soluciones al endeudamiento familiar y de particulares.

El aumento de la litigiosidad en el ámbito mercantil, consecuencia inevitable de la actual crisis económica se hace patente en el incremento de quejas recibidas en esta Institución.

En uno de los casos, una ciudadana exponía su malestar por las dilaciones judiciales que se estaban produciendo en la tramitación de un procedimiento concursal iniciado en el año 2009. La interesada manifestaba que el administrador de la mercantil había solicitado concurso voluntario y, desde el mes de septiembre de 2009, cuando presentaron los créditos que tenían contra la sociedad en concurso, no habían tenido conocimiento de que se hubieran realizado cualesquiera otras actuaciones judiciales en el citado procedimiento. A la fecha de cierre del presente informe se ha procedido a requerir el informe anteriormente solicitado a la Fiscalía General del Estado (11012191).

En otra de las quejas presentadas, el compareciente trasladaba su preocupación por las dilaciones indebidas que se estaban produciendo en la tramitación de un procedimiento seguido en el Juzgado de lo Mercantil número 7 de Madrid. Afirmaba el interesado que la última actuación judicial era de fecha 25 de mayo de 2011, sin que tuviera constancia de la realización de otras actuaciones por parte del órgano judicial competente. La presente queja se admitió a trámite en el mes de diciembre de 2011, solicitándose al Fiscal General el correspondiente informe sobre la cuestión planteada (11024532).

Sin duda alguna, el año 2012 será determinante para comprobar la eficacia de las reformas operadas.

1.1.6. Tribunal Constitucional

El artículo 9 de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de Reforma de la Legislación Procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial, reformó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introduciendo el punto 5 del artículo 139 que establece: «El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad. El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia del Consejo de Estado».

Ciertamente, aborda uno de los puntos que más controversia genera y que se refiere a la posibilidad de que el propio Tribunal Constitucional pueda incurrir en dilaciones indebidas durante la tramitación de procesos constitucionales.

No es intención de esta Institución entrar en un debate doctrinal ajeno a sus competencias, pero cabe recordar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya había condenado al Estado español como consecuencia de las dilaciones judiciales en la tramitación de procedimientos de amparo constitucional: Sentencia TEDH de 14 de octubre de 2011, asunto Díaz Aparicio, y Sentencia TEDH de 25 de noviembre de 2003, asunto Soto Sánchez, entre otras. En este último caso, sólo el proceso constitucional se retrasó 5 años, 18 meses y 18 días.

Por otro lado, se hace preciso destacar la llamativa Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2009 que, obviando el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que establece: «Las resoluciones del Tribunal Constitucional no podrán ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado», asume como propia dicha competencia y declara la responsabilidad del Estado por causa del incumplimiento del Tribunal Constitucional de sus obligaciones, habiendo incurrido en un retraso indebido al resolver un recurso de amparo. Una sentencia controvertida, tal y como lo atestiguan sus votos particulares que niegan la posibilidad de que la jurisdicción contencioso-administrativa se pueda extender a enjuiciar esta materia. En este sentido, se recuerda que, sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 2.e) y 1.3.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el reconocimiento que determinados actos del Tribunal Constitucional tales como los de personal, administración y gestión patrimonial, están sometidos al control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, rechaza la posibilidad de que se pueda extender al supuesto planteado, es decir, cuando se trata de actos (o la omisión de éstos) realizados en el ejercicio de la función específica de enjuiciamiento de procesos constitucionales, puesto que en este plano, el Tribunal Constitucional no puede ser equiparado a las administraciones públicas.

La reforma legislativa del artículo 139.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, plantea numerosos interrogantes porque, en principio, la circunscribe a los procesos constitucionales de amparo y de cuestión de inconstitucionalidad, con exclusión, por ejemplo, de los recursos de inconstitucionalidad.

En este punto cabe destacar la reclamación planteada por un ciudadano que denunció en esta Institución los retrasos que se estaban produciendo en la resolución del recurso de inconstitucionalidad núm. 1827/2000, planteado en su día por un colectivo de Diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. El último informe del alto tribunal, recibido a finales del mes de octubre de 2011, señalaba que el citado recurso se encontraba todavía pendiente de resolución definitiva y que el señalamiento para su deliberación, votación y fallo se efectuaría en breve (08014905).

El exagerado retraso en la resolución de un recurso en el que la sentencia termina declarando la inconstitucionalidad de la ley, puede conllevar importantes perjuicios para el ciudadano, pues tal y como establece el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, las sentencias declarativas de la inconstitucionalidad de las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos concluidos, salvo que tengan carácter punitivo.

Otra de las incógnitas que, lamentablemente, subyace es la forma en que se resolverá esta cuestión ante el propio Tribunal Constitucional. El escueto artículo 139.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no ofrece ningún indicio. Cuestiones tales como la regulación legal o reglamentaria de este procedimiento o la naturaleza jurídica del acto en el que se estimen o no las dilaciones y sus trascendentes consecuencias, hacen necesario un estudio riguroso que huya de precipitaciones legislativas que, aunque formalmente supongan una evolución significativa en el actual sistema de garantías, implican, por otro lado, una alteración del vigente sistema de justicia constitucional.

1.2. Violencia doméstica

El día 25 de noviembre es el Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en memoria de las hermanas Mirabal, asesinadas por orden del dictador Trujillo en 1960, en la República Dominicana. En el día conmemorativo de esa fecha, la Defensora del Pueblo (e. f.) publicó un comunicado de condena de los crímenes de violencia de género, apostando por la unión de todos los agentes implicados en la lucha contra esta lacra.

Esta Institución ha sido pionera en la labor de difusión ante los ciudadanos de la existencia de esta forma de maltrato, desde que en el año 1998 publicara el informe monográfico «La violencia doméstica contra las mujeres», donde se recogían 51 recomendaciones muchas de las cuales se han visto reflejadas en algunas de las leyes aprobadas.

Durante este año, las quejas más significativas hacen mención a las dilaciones en los procedimientos judiciales, la falta de medios de los equipos psicosociales en los juzgados de violencia de género, y otras cuestiones que pasamos a comentar relacionadas con las casas de acogida.

Este año se ha procedido al cierre del expediente del que ya se dio cuenta el año pasado en relación con las casas de acogida, al haber recibido el «Protocolo de actuación para coordinar los procedimientos de derivación a los centros de acogida entre diferentes comunidades autónomas de desarrollo estatutario», adoptado en la reunión de la Comisión sectorial de desarrollo y seguimiento de las Comunidades Autónomas con estatutos de autonomía de nueva generación, esto es, Cataluña, Andalucía, Aragón, Illes Balears, Comunitat Valenciana y Castilla y León.

Dicho protocolo recoge una serie de principios rectores de las actuaciones, entre los que consta que tanto la solicitud de derivación, como en su caso la denegación, deben ser motivadas, debiendo adoptarse un criterio uniforme para la determinación del acceso al recurso. La comunidad autónoma que deriva, asumirá los gastos del traslado, así como los que pudieran surgir cuando la mujer deba retornar a la comunidad de origen por motivos judiciales, debiendo además facilitarles alojamiento y protección. Por último, si bien se prevé la necesidad de remitir cierta documentación para el estudio de la propuesta, en casos de urgencia sólo se enviará un informe del Centro de la Mujer, remitiéndose con posterioridad el resto de la documentación, estando ya instalada la mujer en el recurso (09004628).

Respecto del funcionamiento de las casas de acogida, esta Institución inició una investigación de oficio con ocasión de la noticia aparecida en los medios de comunicación en la que se denunciaba el trato que recibían las usuarias de dicho recurso en Málaga, casa gestionada por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social a través de la empresa Agis, S. L., por contrato de cesión.

Solicitado informe a dicho organismo, comunica que el mismo día en que se publicó la noticia se trasladaron in situ a la casa de acogida malagueña la Delegada Provincial de la Consejería y una asesora técnica de la Dirección General de Violencia de Género, con el fin de conocer de primera mano las quejas de esas mujeres.

Como conclusiones de las entrevistas mantenidas con estas, así como con el resto de las mujeres ingresadas en el recurso, se extrajeron, entre otras muchas, que estaban satisfechas con el trato recibido por las profesionales de la casa de acogida, aunque las tres denunciantes aducían problemas de trato con la directora y la psicóloga del centro,

y que ninguna de ellas había hecho uso de las hojas de quejas y reclamaciones a fin de exponer y dar a conocer sus quejas.

En la entrevista se les recordó el reglamento interno de los centros, entre cuyos deberes figura el de colaborar con el personal técnico en el cumplimento del Plan Individual de Actuación, y que había sido incumplido por las tres denunciantes, una de ellas por no querer aceptar el trabajo que le habían buscado y las otras dos por no querer abandonar la casa de acogida en las fechas acordadas con el equipo técnico, a pesar de tener trabajo y piso alquilado. Parece ser que este fue el desencadenante de la denuncia: la insistencia de la Directora en que cumplieran los acuerdos adoptados.

Por último, se extendió diligencia cuando días más tarde se personaron en la consejería dos usuarias del centro, a fin de manifestar que se sienten bien tratadas, y que se ha sobredimensionado el problema por la falta de diálogo y la manipulación ejercida por una de las denunciantes sobre las otras. Visto el informe, se procedió al cierre de la investigación (11000007).

También este año se ha concluido la investigación que derivó en la ampliación del uso de las pulseras gps a los maltratadores condenados, que hasta entonces solo se aplicaban para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares de alejamiento, y no el cumplimiento de las penas. Según informaron, en el seno de la reunión de la Comisión de seguimiento del acuerdo para la implantación del protocolo de actuación para el seguimiento por medios telemáticos de las medidas de alejamiento en materia de violencia de género, celebrada el 1 de marzo de 2011, a propuesta de la Delegación de Gobierno de Violencia de Género, se ha instado la modificación del citado Protocolo de actuación, con la finalidad de hacer extensivo el uso de los dispositivos de seguimiento y al control del cumplimiento de las penas de alejamiento, impuestas por sentencia firme (10012760).

A finales del año 2010, la prensa se hizo eco del fallecimiento de otras dos mujeres víctimas de la violencia de género, ambas con una orden de alejamiento en vigor, evidentemente incumplida por sendos presuntos asesinos. A la vista de los hechos, se inició una investigación con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, en relación con los hechos sucedidos en Alicante, y paralelamente con el Consejero de Interior del País Vasco, donde tuvo lugar el segundo de los mencionados fallecimientos, para conocer el procedimiento a seguir desde que se dicta una orden de alejamiento, así como las concretas medidas adoptadas en el caso.

La citada Dirección General informó de que las medidas que en general se adoptan son las previstas en la propia orden judicial, en consonancia con lo dispuesto en la Instrucción del Secretario de Estado de Seguridad número 10/2007, modificada parcialmente por la Instrucción 5/2008, por la que se establece el «Protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo, de violencia sobre la mujer en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre».

En cuanto a las concretas medidas adoptadas por la Guardia Civil de Alicante, nos comunican que se efectuó una primera valoración del riesgo, de conformidad con la Instrucción 5/2008 de la Secretaría de Estado de Seguridad, que determinó un nivel de riesgo «bajo». Dos meses después, siguiendo las disposiciones de la instrucción, y previa llamada telefónica a la víctima, se efectuó una nueva valoración que determinó un nivel de riesgo «no apreciado».

Concluía el informe que de las valoraciones resultantes no era posible presagiar dicho desenlace, aunque con ocasión de las indagaciones llevadas a cabo, pudieron

conocer que, a pesar de la orden vigente de alejamiento, tanto agresor como víctima se veían de forma voluntaria y esporádicamente, circunstancia que no fue puesta en conocimiento de la Guardia Civil cuando mantuvieron contacto con ella.

La Instrucción 5/2008 marca los pasos a seguir a la hora de realizar una primera evaluación de la situación de riesgo de la víctima, para lo cual se usan como herramientas las del Sistema de Seguimiento Integral, y el formulario de valoración normalizado. Este se cumplimentará cuando se haya recopilado información suficiente y contrastada, devolviendo el sistema automáticamente uno de los siguientes niveles de apreciación del riesgo: no apreciado, bajo, medio, alto o extremo, que deberá hacerse constar en la oportuna diligencia, expresando en los niveles superiores los concretos factores de riesgo apreciados.

Cada uno de los niveles llevará aparejada la adopción de las medidas policiales que corresponda.

Para mantener actualizada la valoración, se llevan a cabo evaluaciones periódicas cada setenta y dos horas, en caso de nivel extremo, cada siete días en caso de nivel alto, cada treinta días en caso de nivel medio, y cada sesenta días en caso de nivel bajo, sin perjuicio de lo cual se realizarán nuevas valoraciones cuando lo solicite el juez o el fiscal, o cuando se conozcan cambios significativos en las circunstancias y/o conducta de la víctima o del agresor.

Por último, la instrucción prevé un sistema de comunicación según el cual se deberá informar al órgano judicial y al Ministerio Fiscal de la estimación inicial de riesgo, así como de las evaluaciones posteriores que se realicen, debiendo comunicar, en su caso, la posible discrepancia que pudiera existir entre las medidas de protección policial acordadas por el juez, y las resultantes de la valoración del riesgo, que se recogen en el anexo del protocolo.

Volviendo a la queja, de la investigación paralelamente incoada con la Fiscalía General del Estado, en cuanto al procedimiento judicial que se siguió en el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 1 de Orihuela (Alicante), se manifiesta que no ha existido ningún incidente en orden al cumplimiento de la pena de alejamiento, ni anomalía alguna en la tramitación de la causa, lo que ha llevado a finalizar la tramitación de la investigación iniciada de oficio, al haber constatado la correcta actuación de los agentes intervinientes (10034588).

En la investigación con el Gobierno Vasco, se informa de un sistema de valoración de riesgo similar al expuesto, para el cual se utiliza un programa informático elaborado por la Ertzaintza con la colaboración de un catedrático de Psicología clínica de la universidad del País Vasco. En la primera valoración que se elaboró de la fallecida, resultó un «alto» nivel de riesgo, como consecuencia del cual se le dio una breve formación en medidas de autoprotección, se realizaron comprobaciones telefónicas tanto del cumplimiento de la orden como de la existencia de factores que pudieran determinar la modificación del nivel asignado, y se le ofreció el teléfono «bortxa», de conexión directa con los servicios de emergencia, que fue rechazado por la propia víctima, quien rechazó también la realización de controles policiales más exhaustivos de su rutina diaria.

Por último, informaba la directora de Atención a las Víctimas de la Violencia de Género que a todas aquellas que presentan un riesgo «especial», se les ofrece la posibilidad de ser protegidas mediante un servicio de escolta.

Como consecuencia de la investigación interna llevada a cabo, se detectó que a pesar de que el sistema arrojaba como resultado una valoración del riesgo alto (el mismo en

las tres evaluaciones), debió concedérsele el grado de especial, que conllevaría aparejada la atribución de escolta. Sin embargo, este hecho carece de relevancia en cuanto al lamentable final del caso, puesto que la interesada ya había rechazado el control policial exhaustivo propio de los niveles altos.

En el momento de elaboración del presente informe, si bien se han dado por finalizadas las actuaciones iniciadas con el Consejero del Interior, se está a la espera de recibir un informe ampliatorio solicitado al fiscal. Aunque no se puede apreciar irregularidad alguna en la tramitación procesal de la denuncia por amenazas, que determinó la imposición de la medida de prohibición de aproximación y de comunicación, hemos solicitado conocer el informe elaborado por el fiscal jefe provincial de Bilbao, con el cual expresa su total conformidad la fiscal delegada contra la violencia sobre la mujer (11000285).

Como consecuencia de la tramitación de otra de las quejas recibidas en esta Institución, quedó puesto de manifiesto que no siempre la valoración realizada conforme al programa informático se corresponde con la realidad. En este caso, una mujer se personó en la Comandancia de la Guardia Civil de Toledo para interponer denuncia en contra de su marido, activando de esta forma el protocolo de violencia doméstica. Con los datos facilitados por la víctima, se elaboró una primera evaluación, pendiente de completar con los datos que facilitaría el supuesto agresor, que arrojó un resultado de nivel de riesgo no apreciado.

Se acompañó a la víctima a su domicilio, donde quedó en compañía de unos familiares, no pudiendo detener al marido al no encontrarse en casa. Desde ese momento se activó su búsqueda, de lo cual se informó a la policía local, a fin de que detuvieran al denunciado si le localizaban, facilitando una fotografía a tales efectos.

Ese mismo día en que la víctima presentó la denuncia, fue apuñalada por su marido con resultado de muerte en su propio domicilio, lugar que habían abandonado momentáneamente los familiares de la mujer sin comunicarlo a los agentes, sucediendo los hechos con una celeridad imprevista en función de la valoración existente.

Así las cosas, y conociendo que en el Cuartel de Fuensalida (Toledo) no existe unidad especializada en el tratamiento de la violencia de género, se estimó procedente formular una recomendación, a fin de que se valore la oportunidad de adoptar o proponer las medidas que se consideren necesarias para asegurar en la mayor medida posible la integridad de las víctimas de violencia doméstica, especialmente por lo que se refiere a la presencia en todas las unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de funcionarios especializados en el tratamiento de la violencia de género y doméstica, así como su formación específica en instrumentos e indicadores de valoración del riesgo.

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil aceptó la recomendación formulada, de acuerdo con el sistema de formación que se lleva a cabo en ambos cuerpos, y que fue detallado a esta Institución en el mismo escrito, dando por finalizada la tramitación del expediente (10007751).

En otro orden de cosas, se recibió queja de un representante del sector de justicia en Ceuta, de la Central Sindical Independiente y de funcionarios, poniendo de relieve la necesidad de crear un Juzgado de Violencia sobre la Mujer en Ceuta. Hasta el momento, dicha competencia es asumida por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4, lo que supone ciertos agravios para la víctima, como el hecho de tener que compartir las dependencias con el supuesto agresor, o el tener que declarar sobre hechos privados y traumáticos en dependencias no acondicionadas a tales efectos.

Por ello, se iniciaron las correspondientes actuaciones tanto con el secretario de Estado del Ministerio de Justicia como con el Consejo General del Poder Judicial, a fin de conocer la previsión sobre la creación de un Juzgado de Violencia sobre la Mujer en la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Los informes remitidos tanto por el Consejo General del Poder Judicial, como por el secretario de Estado del Ministerio de Justicia, ponen de relieve que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de la Ciudad Autónoma de Ceuta, superó en el año 2010, en el ámbito penal, el indicador fijado por el Consejo General del Poder Judicial relativo a la carga de trabajo en un 68,40 por ciento, pero su carga en el ámbito civil ha sido un 51,57 por ciento de cumplimiento respecto del indicador establecido, por tanto muy por debajo del módulo exigido por el Consejo. Respecto del registro de asuntos relacionados con la materia de violencia de género, en materia penal muestra cifras que se encuentran muy por debajo de la media de los asuntos registrados por la mayoría de los juzgados con competencia exclusiva en la materia, así en el año 2010 registró 214 diligencias urgentes y 342 diligencias previas, no registrando asuntos civiles.

Por otro lado, manifiestan que la posible coincidencia en dependencias judiciales de la víctima de violencia sobre la mujer con los denunciados y detenidos por esta materia o con los restantes detenidos de la guardia, se considera un supuesto excepcional, considerándose adecuadas y suficientes las medidas adoptadas por el juzgado para evitar estas situaciones, contando además con la colaboración de todo el personal a tal fin.

Además, puntualizan que en caso de que fuera necesario, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla podrá aprobar las pertinentes normas de reparto, para que la carga de trabajo del referido juzgado quede aquilatada con los restantes juzgados del partido judicial, dada la especificidad de los asuntos relativos a la violencia sobre la mujer, de los que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 conoce en la actualidad.

Mediante Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, en el Pleno del 22 de junio de 2005, se estableció que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Ceuta compatibilizara las funciones en esta materia con las del resto del orden jurisdiccional penal. Puesto que la finalidad de esta medida de compatibilización es conseguir que en todos los partidos judiciales del territorio nacional, se preste una atención adecuada a las necesidades en todo lo relacionado con la violencia de género, entienden que está suficientemente cubierta con los actuales servicios, por lo que se ha informado negativamente sobre la previsión de creación de un nuevo Juzgado de Violencia sobre la Mujer, de todo lo cual se ha informado al compareciente, procediendo al archivo del expediente (11007100).

1.3. Medios personales y materiales de la Administración de Justicia y problemas estructurales

La Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, y posteriormente la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, instauran el concepto de la nueva oficina judicial, definida como la organización de carácter instrumental que de forma exclusiva presta soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional.

Aparece así una clara división entre lo que podría llamarse el núcleo duro de la «Administración de Justicia», que engloba al Poder Judicial, su régimen de autogobierno y el Estatuto de Jueces y Magistrados y, por otro lado, el conjunto de medios perso-

nales y materiales que, bajo la denominación «administración de la Administración de Justicia», se colocan al servicio de ella, y cuya competencia se distribuye entre el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencia sobre la materia.

Sin embargo, su implantación supone un cambio de mentalidad muy importante al pasar de los juzgados, que actualmente conocemos, a las unidades de trabajo comunes.

Esta dificultad fue puesta de relieve por los medios de comunicación respecto de la nueva oficina judicial implantada en Getxo (Bizkaia). Según se publicó, se habría impuesto el nuevo modelo sin los medios personales y materiales suficientes, lo que estaba provocando la paralización de los procedimientos. Además, alegaban desconocer las concretas competencias de cada unidad, lo que había supuesto una acumulación desbordante de escritos.

Por esta razón, se solicitó información a la Consejera de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco, a fin de que detallara las unidades que componen la nueva oficina judicial, las competencias atribuidas a cada una de ellas, así como el volumen de trabajo que soportan y, en definitiva, que realizase una valoración del desarrollo de la oficina desde su implantación, así como las medidas que piensan adoptarse de confirmarse la noticia publicada.

El informe oficial comunicaba que la de Getxo había sido una experiencia piloto, que se había concretado en la transformación de seis juzgados en seis oficinas judiciales, y en la creación de un servicio común con dos secciones: ejecutorias y servicio común general.

Habiendo tenido conocimiento del malestar generado en esa oficina, tanto la viceconsejera de Justicia como la directora de la Oficina Judicial y Fiscal mantuvieron reuniones con los agentes afectados, a fin de adoptar las medidas necesarias para su buen funcionamiento. Se concluyó que el nuevo diseño había supuesto una importantísima aceleración en la tramitación de las ejecuciones y la constatación de que los secretarios judiciales debían disponer de tiempo para organizar y dirigir las unidades, tiempo del que han empezado a disponer con la incorporación de las grabaciones de los juicios al expediente judicial. Además, la Secretaría de Gobierno dictó las instrucciones de actuación oportunas, todo lo cual ha redundado en un mejor funcionamiento.

Por otro lado, se ha reforzado en el servicio común general el punto de información, tanto a ciudadanos como profesionales, evitando de tal modo su presencia en las oficinas y la consiguiente interferencia en el trabajo de los funcionarios.

Finalmente, analizada la experiencia, afirmaba la bondad del diseño que trata de garantizar la uniformidad de criterios a la hora de la tramitación de la ejecución de las sentencias, la homogeneización de los plazos en la tramitación, la optimización de recursos humanos y, en definitiva, una mejor atención a los ciudadanos.

Así pues, comprendiendo que el proceso de implantación conlleva aparejado un período de ajuste y adaptación, se procedió al cierre de la investigación (11006634).

La situación de desbordamiento que actualmente vive la justicia española, se refleja en muchas de las quejas que se han recibido este año en la Institución, y que ponen de relieve la necesidad de una mayor dotación de medios materiales y personales para su normalización.

Esta insuficiencia de medios afectó a un ciudadano en la tramitación de un procedimiento en el Juzgado de lo Penal número 7 de Alicante, iniciada como consecuencia de

la supuesta agresión sufrida por la denunciante, su mujer, en el año 2007. Solicitada la colaboración del Ministerio Fiscal para conocer las razones de la dilación en el procedimiento, finalmente se nos informó de que se había señalado para la celebración de la vista oral el 13 de julio de 2011, razón por la cual, existiendo señalamiento, finalizamos la investigación con la Fiscalía.

No obstante, a la vista de la excesiva tardanza en el señalamiento, se solicitó informe del Consejo General del Poder Judicial, cuyo Servicio de Inspección confirmó que el volumen de trabajo del juzgado era muy elevado, sobrepasando el indicador de entrada. A eso se suman los problemas de personal al tener varios interinos, bajas por enfermedad, y contar con incorporaciones de titulares muy recientes, todo lo cual ha dado lugar a que tres de los funcionarios hayan prologando sus jornadas para adelantar la tramitación de los expedientes.

A la vista del panorama de ese concreto juzgado, el propio Servicio de Inspección ha propuesto la creación de nuevos juzgados de lo penal en Alicante, después de lo cual, se ha dado por finalizado el expediente (10002021).

En otra ocasión, se dirigió a esta Institución el representante de una comunidad de propietarios, presentando queja por los siguientes hechos. El 16 de mayo de 2008 se tuvo por presentada la demanda formulada en el Juzgado de Primera Instancia número 4 de Blanes (Girona) por esa comunidad en reclamación de cantidad, a la vez que se emplazaba a la demandada.

Habiendo solicitado por medio de su representación procesal la declaración de rebeldía de la interesada, se acordó no haber lugar a lo solicitado, por lo que desde ese momento se sucedieron numerosos escritos a fin de que, por el juzgado, se emplazara a la demandada.

A la vista de la tramitación que venía siguiendo el procedimiento, la comunidad de propietarios presentó su solicitud de desistimiento y archivo el 1 de diciembre de 2009, reiterándola el 25 de enero de 2010, acordándose el 3 de mayo, y resultando condenada en costas.

Puestos los hechos en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial, se realizó una visita de inspección al juzgado que determinó la apertura de un expediente de seguimiento del órgano judicial hasta su normalización, habiendo constatado la falta de impulso procedimental por parte del secretario. Recibida esta información, se puso fin a la investigación de cuyo resultado se dio traslado al interesado (10025788-01).

El escenario económico de la sociedad actual incide, como no podía ser de otra forma, en la cuantía disponible de los fondos presupuestarios que debe regirse por los principios de austeridad, contención, y rigor en materia de gasto público.

En este marco, planteaban queja los funcionarios del Juzgado de lo Mercantil número 3 de Madrid, con una sobrecarga de trabajo reflejo de los problemas sociales, al aumentar el número de procedimientos concursales y no concursales.

Tras tener conocimiento el Consejo General del Poder Judicial de la situación descrita, se acordaron unas medidas de refuerzo, hasta que finalmente se optó por la creación de un juzgado bis, para lo cual se autorizó el nombramiento de un juez y un secretario sustituto por el Ministerio de Justicia. Sin embargo, la Comunidad de Madrid alegó falta de recursos para nombrar a los funcionarios por lo que actualmente, los funcionarios del Juzgado de lo Mercantil número 3, deben asumir también las competencias del bis creado.

Solicitado informe a la consejera de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, confirmó la falta de autorización de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos para el nombramiento de de dichos funcionarios de refuerzo.

No obstante, para tratar de paliar la situación de los Juzgados de lo Mercantil, se ha aprobado la concesión de siete prolongaciones de jornada a los funcionarios que integran la plantilla de la sede judicial, es decir, dos gestores procesales, cuatro tramitadores procesales, y un auxiliar judicial para apoyar la labor del juzgado bis. A la espera de completar la investigación con la información solicitada al Consejo General del Poder Judicial, sigue en trámite la queja (11012561).

Por una situación similar presentaban queja, actualmente en trámite, los propios funcionarios del Juzgado de lo Mercantil número 4 también de Madrid, que manifestaban que el personal se había reducido tras el cese de dos funcionarios de refuerzo, que no han sido renovados en sus puestos, a diferencia del juez y el secretario, que sí que lo han sido. Además, alegaban que el número de funcionarios de ese órgano judicial era inferior al de otros juzgados.

La respuesta de la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid estuvo en la misma línea argumental que en el supuesto anterior, que al tratarse de personal de refuerzo, y, por lo tanto, no incluido en la plantilla orgánica de la sede judicial, su provisión corresponde a una situación extraordinaria sin que, por el momento, la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos haya autorizado su nombramiento.

No obstante, ponen de manifiesto que si bien en otros órganos judiciales se ha tratado de paliar la situación con prolongaciones de la jornada de los funcionarios, por parte de ese Juzgado no ha sido solicitada, añadiendo que el número de funcionarios en plantilla es el mismo que en otros Juzgados de lo Mercantil de Madrid (11011013).

Mención aparte merece la situación de los juzgados de lo contencioso-administrativo cuya carga de trabajo redunda indefectiblemente en la vulneración de la tutela judicial efectiva, y el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, tal y como prevé el artículo 24 de nuestra Constitución.

En concreto, se admitió a trámite la queja de un interesado que exponía que habiendo presentado demanda contencioso-administrativa en el año 2010 en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Madrid, había sido citado para la vista señalada el día 15 de enero de 2015, cinco años después de la presentación de su demanda.

El Consejo General del Poder Judicial no pudo más que confirmar este dato, alegando que dicho órgano judicial soportaba una extraordinaria carga de trabajo, llegando a superar la entrada de asuntos en un 120 por ciento el indicador fijado por el Consejo como criterio técnico.

Así las cosas, el Servicio de Inspección del Consejo realizó como primera propuesta «que en la medida en que las disponibilidades presupuestarias lo permitan, se proceda al incremento progresivo de nuevas plazas de magistrados en la Comunidad de Madrid, con el fin de colaborar con los actuales titulares en la asunción de la considerable carga de trabajo existente en la citada comunidad autónoma, en su defecto, se proceda al nombramiento de un juez sustituto por cada dos órganos judiciales, que asuman transitoriamente idéntico contenido».

A lo largo del año, ha estado vigente un Plan de Choque para los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo 1 a 27, asignándoles un total de cinco jueces sustitutos de

apoyo, adjudicando a cada uno una carga de trabajo consistente en el dictado, durante el período de seis meses a que se extendió el acuerdo, de setenta sentencias en procedimiento ordinario y ciento cincuenta sentencias en procedimiento abreviado, así como el dictado, en su caso, de los autos de aclaración o subsanación que procedan.

Por último, informaba el Consejo General del Poder Judicial de su apoyo a la Ley de Medidas de Agilización Procesal, por la que se introduce en sede de los procedimientos abreviados que se tramitan en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, la posibilidad de evitar la celebración de la vista en aquellos recursos en los que no se va a pedir el recibimiento a prueba y la Administración demandada no se opone a contestar por escrito, en aras a evitar que en aquellos recursos en los que en el acto de la vista quedan conclusos, después de la contestación a la demanda, tenga que esperarse durante largos períodos de tiempo hasta que se celebra aquella, por cuestiones de agenda, al único objeto de que la Administración conteste a la demanda en el acto de la vista (10016650).

No obstante, la situación de sobresaturación de los juzgados de lo contencioso-administrativo afecta también a otras comunidades autónomas, lo que dio lugar a la apertura de una investigación de oficio con el Consejo General del Poder Judicial. Solicitado informe al respecto, comunicó que en el último informe del Servicio de Inspección se propuso la creación de catorce órganos judiciales en todo el territorio nacional, así como la de nuevas plazas de magistrado en las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia como sigue:

Madrid: 14.
Valencia: 11.
Málaga: 5.
Granada: 2.
Murcia: 1.

Para terminar de reflejar el caos que viven los juzgados de lo contencioso-administrativo, debemos hacer mención a la queja remitida por la representante del Sindicato de Trabajadores de la Administración de Justicia, que puso de manifiesto los perjuicios que viene causando la entrada en funcionamiento del nuevo servicio común, creado por orden de 30 de marzo de 2011 de Registro, Digitalización y Archivo.

Al parecer, la implantación del expediente digital y del proyecto de digitalización de la Audiencia Nacional ha provocado una situación preocupante en los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo, que redunda en perjuicio de los ciudadanos. A modo de ejemplo, destaca que desaparecen las firmas de los magistrados de las resoluciones, que no resulta garantizada la notificación o la imposibilidad de consultar documentos anteriores, todo ello unido a las dificultades para contactar con el personal técnico que debe solucionar sus problemas que se encuentra colapsado.

Todo lo anterior ha sido puesto en conocimiento del Ministerio de Justicia, a fin de que investigue la realidad de los hechos que se dicen y adopte las medidas que resulten oportunas, estando a la espera de recibir el informe solicitado a finales de año (11022609).

El propio Decano del Colegio de Abogados de Ávila solicitó la intervención del Defensor del Pueblo, a fin de dar a conocer la situación de los juzgados de ese partido judicial: solo existen cuatro juzgados mixtos de primera instancia e instrucción, de los que tres, además, asumen otras funciones, a saber, el Juzgado número 1, la mercantil; el número 3, el Registro Civil, y el número 4, la violencia de género, todo lo cual provoca

la imposibilidad de cumplir con los plazos procesales para la tramitación y resolución de los procesos judiciales.

Por todo ello, nos dirigimos al Consejo General del Poder Judicial para constatar si se tenía conocimiento de los hechos expuestos, así como de las previsiones de adopción de medidas para paliar la situación, dando traslado a los efectos oportunos de la misma cuestión al Ministerio de Justicia.

En el momento de la elaboración del informe la queja continúa en trámite, al conocer que se está llevando a cabo, por parte del Ministerio, un seguimiento detallado de la evolución real de la carga de trabajo de todos los juzgados de primera instancia e instrucción de ese territorio y, de forma especial, de la situación de los cuatro juzgados en funcionamiento del partido judicial de Ávila, para una posible inclusión, en próximas programaciones, de la creación de un quinto Juzgado (11017437).

Al margen de la propuesta anterior, desde esta Institución, y con base en la publicación del Consejo General del Poder Judicial en el año 2008 de la situación general de la pendencia en los juzgados penales y de ejecutorias de España, se incoó una investigación de oficio, que desembocó, como no podía ser de otra forma a la vista de los datos publicados, en una recomendación dirigida al Ministerio de Justicia para que se estudie y, en su caso, se apruebe, la creación de los juzgados penales necesarios en función de los datos que participa el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, teniendo especial consideración por aquellos catalogados en la publicación como necesarios, con el fin de ofrecer un servicio judicial eficaz a los ciudadanos y subsanar las aparentes carencias que presenta la planta judicial.

En respuesta a nuestra recomendación, el Consejo informó que a lo largo del año 2010 se habían creado y constituido un total de 18 juzgados de lo penal: el número 2 en Motril, número 14 en Málaga, número 15 en Sevilla, número 18 en Barcelona, número 4 en Vilanova i la Geltrú, número 6 en Girona, número 5 en Tarragona, número 4 en Orihuela, número 4 en Pontevedra, números 5 y 6 en Alcalá de Henares, número 5 en Getafe, números 33, 34, 35, 36 y 37 en Madrid, y número 6 en Móstoles.

Para la creación de los nuevos juzgados de lo penal, afirmaban haber tenido en cuenta, además de la carga de trabajo, las propuestas anuales de creación de las nuevas oficinas judiciales efectuadas por las comunidades autónomas con traspaso de medios personales y materiales de la Administración de Justicia, las propuestas realizadas por el Consejo General del Poder Judicial y las necesidades en materia de planta judicial contenidas en las memorias anuales de los Tribunales Superiores de Justicia, así como otras peticiones de diversas instancias, como colegios profesionales.

Completando lo anterior, y para evitar un sobredimensionamiento de la planta judicial, se han creado 50 plazas de jueces de adscripción territorial, para ejercer sus funciones jurisdiccionales en las plazas que se encuentren vacantes, como refuerzo de órganos judiciales o aquellas plazas cuyos titulares se prevea que estarán ausentes por más de tres meses o, excepcionalmente, por tiempo superior a un mes:

Andalucía: 9.
Aragón: 1.
Principado de Asturias: 1.
Illes Balears: 2.
Canarias: 4.
Cantabria: 1.
Castilla y León: 2.

Castilla-La Mancha: 2.
Cataluña: 7.
Comunitat Valenciana: 5.
Extremadura: 2.
Galicia: 2.
Comunidad de Madrid: 6.
Región de Murcia: 2.
Comunidad Foral de Navarra: 0.
País Vasco: 3.
La Rioja: 1.

A la vista de lo anterior, entendiendo aceptada en parte la recomendación efectuada, se procedió al cierre del expediente (08016558).

A pesar de la voluntad de la Dirección General de Justicia de la Comunidad de Madrid de poner en funcionamiento el Instituto de Medicina Legal, lo cierto es que pese al tiempo transcurrido, sigue sin haber concluido el proceso de creación. Por ello, desde esta Institución se planteó la posibilidad a instancias del interesado, de que al margen de la creación del Instituto, se ofertaran a concurso las plazas de forenses.

La Consejería respondió que, al tratarse de un cuerpo de carácter nacional, la competencia para realizar dicha convocatoria corresponde al Ministerio de Justicia, que procedió a convocar el concurso de traslados genérico de carácter anual, mediante Orden JUS/1359/2011, de 12 de abril, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 25 de mayo, y por tanto, ya no resultaba posible, al menos este año, ofertar plazas de médicos forenses a concurso de traslados.

De la investigación paralela tramitada con el Secretario de Estado del Ministerio de Justicia, nos llegó información según la cual al haber asumido la Comunidad de Madrid las competencias en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, cada primer trimestre del año se solicita a las comunidades autónomas que indiquen si van a convocar plazas a concurso de traslados. Así se hizo en fecha 18 de febrero de 2011, y la Comunidad de Madrid, el 23 de marzo, contestó en el sentido de que no consideraba conveniente participar en el concurso de médicos forenses, puesto que se hallaban inmersos en pleno proceso de puesta en funcionamiento del Instituto de Medicina Legal, por tanto, pendientes de hacer una nueva reestructuración interna, siendo posteriormente cuando, en su caso, convocarían concurso de traslados.

Continúa diciendo el Secretario de Estado del Ministerio de Justicia que de acuerdo con lo anterior, se significa que el órgano competente para efectuar la convocatoria de concurso de traslados en su ámbito territorial, decidió no hacerlo, sin que ese departamento ministerial tenga ya competencias en la materia.

A la vista de la aparente disparidad de criterios sigue en estudio el objeto de estas quejas (09004360 y 10034926).

1.4. Servicio público judicial

En íntima relación con el apartado anterior, referente a los medios personales con los que cuentan los órganos judiciales para el desempeño de sus funciones, procede hablar aquí de las quejas remitidas por los ciudadanos, consecuencia en muchas oca-

siones de la sobrecarga de trabajo, así como de la falta de medios de que disponen los funcionarios para el desempeño de su trabajo.

Así sucedió, por ejemplo, que un hombre y su mujer presentaron una denuncia en el Decanato de los Juzgados de Instrucción de El Prat de Llobregat (Barcelona), en diferente fecha, pero en contra de la misma empresa. En este caso, sólo el marido recibió la notificación comunicándole la incoación de las diligencias para su tramitación, sin que la mujer recibiese, por su parte, información alguna.

Solicitado informe al Fiscal General del Estado, confirmó que se había producido un error en la tramitación de las denuncias, de tal modo que se habían identificado como una sola, registrada a nombre del marido. Como consecuencia de la investigación, se registraron ambas denuncias de forma independiente, de lo que se informó a la interesada, que paralelamente recibió la comunicación judicial, todo lo cual llevó al archivo del asunto (11017724).

De otro error fue objeto la persona que se dirigió a esta Institución solicitando nuestra intervención, a fin de que se anulase la liquidación que se le venía exigiendo por la Agencia Tributaria en relación con la tramitación de un procedimiento, que nada tenía que ver con ella.

Puestos los hechos en conocimiento del Secretario de Estado del Ministerio de Justicia, al ser el abono de los honorarios del abogado del Estado lo que se le reclamaba, reconocieron que se había producido un error en la identidad y documento nacional de identidad de esa persona, por lo que se dirigió oficio a la Delegación de Economía y Hacienda de Barcelona, a fin de que se anulase la liquidación que se venía requiriendo a la interesada, después de lo cual se archivó la queja (11017669).

Otro fallo que desmerece la labor del servicio público judicial fue el que provocó que no llegaran a tiempo las alegaciones presentadas por la interesada para ser excluida de las listas como miembro del jurado. Esta las registró en la Audiencia Provincial de Valencia, que debía remitirlas al órgano competente para resolver del domicilio de la interesada. Sin embargo, se remitieron al Juzgado Decano de Carlet en vez de al de Xátiva, como consecuencia de lo cual la compareciente figura incluida en las listas.

Iniciada la oportuna investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, se comunicó, no obstante reconocer el error, que la interesada podía reproducir sus alegaciones a tenor de lo establecido en el artículo 18 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado, en el trámite del artículo 22 de excusas, advertencias y recusaciones, para el supuesto de que pudiera ser elegida, trámite que sería competencia de la Audiencia Provincial. Habiendo informado de dicha posibilidad a la interesada, se procedió al cierre de la investigación (11005426).

Otro error, que todavía se está investigando, es el que habría llevado a la detención de un hombre que se encontraba transitando en la vía pública, por una orden que habría sido cancelada cinco años antes. En efecto, el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 2 de Madrid dictó una orden de prohibición de aproximación a la víctima con fecha 4 de julio de 2006, siendo cancelada el día 17 del mismo mes y año.

Según el informe de la Consejería de Presidencia y Justicia, la orden se remitió tanto al Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica, como a la comisaría. La sentencia del juicio rápido fue absolutoria, dejando sin efecto las medidas adoptadas unos días antes y, siguiendo el protocolo la Secretaria Judicial del Juzgado de lo Penal número 6, anotó la sentencia absolutoria ya firme, y dio traslado por vía telemática al registro a los efectos oportunos. A fin de completar la investigación, nos

hemos dirigido al Secretario de Estado del Ministerio de Justicia, estando a la espera de recibir la contestación (11013696).

Como consecuencia de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación, pudimos saber que la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana había iniciado una investigación tras detectarse una práctica, al parecer habitual, por parte de funcionarios de la Administración de Justicia, que prestan sus servicios en la ciudad de la Justicia de Valencia. Dicha práctica consiste en que los funcionarios proceden a fichar su entrada en el centro de trabajo y automáticamente se ausentan del mismo, regresando a su puesto de trabajo con posterioridad.

Por ello, nos dirigimos al citado organismo a fin de confirmar la información que había sido publicada y, de ser así, conocer los mecanismos que se habían adoptado para poner fin a esa práctica.

En respuesta a nuestro escrito, la citada Consejería informó que, si bien podía parecer de las imágenes que podía estar dándose esa práctica por parte de once funcionarios, no resultaba posible identificar a estas personas, ni se había recibido queja alguna por parte del secretario Judicial, ni de los responsables de la organización del trabajo en las Fiscalías o el Instituto de Medicina Legal.

No obstante lo anterior, por Resolución de 1 de febrero de 2011 se adoptaron nuevas medidas relativas al sistema de control de cumplimiento de jornada y horarios, consistentes en:

— Adecuar la instalación de los terminales de recogida de huella al sistema de control de accesos a las sedes judiciales.

— Autorizar a las unidades administrativas la realización de controles para la supervisión del uso correcto de los sistemas de control de las horas habituales de entrada y salida, así como controles aleatorios de presencia en el puesto de trabajo, trasladando, en todo caso, el resultado a la autoridad competente.

— Mejorar el protocolo de acreditación de la prestación de los servicios de guardia.

— Interesar la colaboración de los secretarios judiciales y autorizar la realización de encuestas periódicas y aleatorias a los usuarios de las sedes judiciales.

Como consecuencia de las medidas adoptadas, se suprimieron cuatro terminales de recogida de huellas que no se ajustaban a los criterios de seguridad, reducción del fraude en su utilización, y racionalización del gasto público, quedando nueve en funcionamiento.

Por otro lado, se han llevado a cabo doce controles aleatorios de presencia en los distintos puestos de trabajo, contrastando la situación real con la información obrante en el sistema de control informático.

Asimismo, se ha mejorado el protocolo de acreditación de la prestación de los diferentes servicios de guardia en los órganos judiciales, y se ha centralizado la recepción de dichas certificaciones en las unidades administrativas, las cuales contrastan y comprueban la equivalencia entre el efectivo cumplimiento del horario de guardia y la información grabada en el dispositivo de control.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Dirección General de Justicia y Menor estaba llevando a cabo actuaciones (de audiencia al interesado o designación de instructor) a once funcionarios públicos en el marco de un procedimiento sancionador y/o

descuentos de haberes en nómina, en relación con lo cual se ha ampliado la investigación (11002966).

Por último, no podemos dejar de mencionar la pérdida de un expediente, así confirmado por la Fiscalía, en los Juzgados de Elche. En este caso, el interesado adquirió un vehículo en una tienda, y dos meses después fue citado a declarar por la Policía Nacional de Elche, momento en el que se le comunicó que el coche era robado.

El Juzgado que llevaba las investigaciones era el de Instrucción número 5 de Almería, ante el que se personó solicitando la devolución del coche en fecha 17 de abril de 2009, que había sido igualmente requerido por el propietario al que le fue sustraído, por lo que el Ministerio Fiscal informó oponiéndose a la devolución.

Por auto de fecha 24 de marzo de 2009, acordó su inhibición al Juzgado de Instrucción número 6 de Alzira, pero llegados los autos a ese Juzgado, se informó al interesado de que se habían inhibido a favor de los Juzgados de Elche, siéndole facilitado un número de identificación general de salida de Alzira, llegando a obtener información de su entrada en el Decanato de Elche a mediados del mes de julio de 2009.

Puesto en contacto con el Decanato, se informa que se ha turnado al Juzgado de Instrucción número 1 de Elche, pero a partir de este momento, parece ser que se produce la pérdida del procedimiento (una caja con cuatro tomos según indica el interesado), razón por la cual solicita nuestra intervención, estando actualmente en trámite la investigación (10030432).

1.5. Reformas legislativas

Una de las competencias esenciales de la Institución es, bien de oficio, bien como consecuencia de investigaciones iniciadas, promover cuantas iniciativas legislativas sean necesarias para modificar o crear normas que amparen o protejan derechos de los ciudadanos que, a entender del Defensor del Pueblo, no estén suficientemente garantizados.

En este sentido se ha de resaltar la comparecencia de la Defensora del Pueblo (e. f.), el 15 de septiembre de 2011 ante el Pleno del Congreso de los Diputados, en la que pronunció las siguientes palabras, que, a los debidos efectos, transcribimos textualmente del Diario de Sesiones:

«Señorías, no quiero abandonar la tribuna sin llamarles la atención sobre un tema que escandaliza profundamente, y con razón, a los ciudadanos; un tema que es un clamor en la calle, y les advierto que no voy a mirar a nadie, absolutamente a nadie, porque el que esté libre de pecado, que arroje la primera piedra. No voy a hablar del pasado sino del futuro que nos compete a todos construir. Se trata del llamado despilfarro del dinero público, del dinero de todos obtenido por las administraciones públicas de los impuestos que gravan la renta o el consumo de millones de personas; deudas y deudas que habrán de pagar quizá las futuras generaciones; facturas que se cuentan por centenares generadas alegremente como si el dinero que con tanto esfuerzo cuesta ganar a los trabajadores o a los empresarios o a los autónomos fuera infinito; gasto inconmensurable que generalmente no busca el lucro personal de quien lo decide pero sí su lucro político, si se me permite la expresión. Quiero hacer desde esta tribuna una reflexión sobre esta cuestión. Me pregunto, como lo hacen los ciudadanos, si nuestras leyes son adecuadas para expresar en términos jurídicos el reproche social que estas conductas, una de las

causas determinantes de la gravísima crisis económica que padecemos, merecen, y que pueden suponer además, señorías, el recorte de derechos sociales. Nos encontramos ante una doble situación. Por un lado, la memoria anual de 2010 del Tribunal de Cuentas dice taxativamente que la responsabilidad contable es patrimonial y no sancionadora, y vinculada al concepto de menoscabo de los caudales o efectos públicos que, como ven ustedes, tiene un sentido jurídico muy delimitado por la doctrina. Por otro lado, nuestro Código Penal exige el ánimo de lucro en los delitos de malversación, que no concurre en las tareas y en las conductas de la clase política y no se adecua en absoluto a lo que normalmente se entiende como despilfarro. Es misión del Defensor —en este caso de la Defensora del Pueblo—, aunque es más cómodo no hacerlo, trasladar a esta Cámara las inquietudes de los ciudadanos, y por eso mismo quiero trasladarles que el reproche que merecen las conductas a que me acabo de referir no tiene en nuestro ordenamiento jurídico una respuesta proporcional, y esto exige reflexión y exige decisión, siempre mirando al futuro, de una función pública que debe ser seria, austera y responsable. Por eso, señorías, les anuncio que voy a solicitar al Ministerio de Justicia que se estudie con toda seriedad y rigor la inclusión de estas conductas y su tipificación como delito en el Código Penal. Se trata, como digo, de mirar hacia adelante, no hacia atrás; no miro a nadie hacia atrás, como ustedes saben las leyes penales no tienen carácter retroactivo. Por lo tanto, no es cuestión de mirar al pasado sino al futuro para que entre todos dignifiquemos la clase política y demos respuesta a las demandas sociales sobre este tema, tan justas como claras y reiteradas en los últimos tiempos».

Partiendo de esta intervención parlamentaria, la Institución se dirigió al Ministerio de Justicia recomendando que iniciara los trabajos conducentes a una reforma del código penal que reforzase la respuesta del ordenamiento jurídico penal, ante el uso irresponsable de dinero público por parte de autoridades y funcionarios.

En la recomendación formulada se partía de que, si bien no corresponde al Defensor del Pueblo proponer fórmulas jurídicas penales, cuya elaboración compete a los servicios correspondientes del Ministerio de Justicia y su aprobación a las Cortes Generales, sí entra en el ámbito de las competencias del Defensor del Pueblo dar traslado a los poderes públicos de las inquietudes ciudadanas y de los principios que, al servicio de los derechos fundamentales de contenido social, debieran ser objeto de una reforma penal que castigue adecuadamente determinadas conductas que la ponen en peligro.

Por ello, se exponían una serie de razonamientos jurídicos y de supuestos en los que se fundamentaba la recomendación. En concreto se decía: «Si bien no corresponde al Defensor del Pueblo proponer fórmulas jurídico-penales, cuya elaboración compete a los servicios correspondientes del Ministerio de Justicia, y su aprobación a las Cortes Generales, entra en el ámbito de nuestras competencias dar traslado a los poderes públicos de las inquietudes ciudadanas y de los principios que, al servicio de los derechos fundamentales de contenido social, debiera a juicio de esta Institución tener una reforma penal que castigue adecuadamente determinadas conductas que los ponen en peligro.

En primer lugar, considero que el rigor en el tratamiento del uso de los fondos públicos debe ser al menos equiparable, si no superior, al del tratamiento del uso de los fondos privados por particulares. En este sentido, resulta de interés compulsar el tratamiento de los delitos societarios (arts. 290 y siguientes) con el tratamiento de la malversación (arts. 432 y siguientes), y extraer las conclusiones oportunas.

En segundo lugar, es imprescindible en la reforma que el ánimo de lucro no sea un elemento determinante del tipo. Ha de tomarse en consideración que no es el ánimo de

lucro lo que merece el reproche de los ciudadanos en estas conductas, sino los excesos, bien por no existir partida presupuestaria suficiente —sin que los controles y sanciones actualmente vigentes hayan resultado suficientemente eficaces—, bien por la naturaleza del gasto, que provoca escándalo.

En tercer lugar, y desde una perspectiva penológica, la inhabilitación para cargo o función pública debiera ser una consecuencia jurídica necesaria del delito, sin perjuicio de otras penas que pudieran establecerse. El ejercicio de cargos o funciones públicas de manera irresponsable está en la raíz de muchos de los problemas que padece actualmente la sociedad española. El despilfarro del dinero público debiera inhabilitar a sus responsables, precisamente para el ejercicio de cargos o funciones públicas en los que se administre dinero público.

Finalmente, es preciso determinar un elenco de conductas para su tipificación. Sin ánimo exhaustivo, debe tomarse en consideración el «gasto suntuario» cuando estén pendientes de pago gastos derivados de «servicios básicos»; la falsificación de la realidad presupuestaria mediante el traslado de la deuda a otras instituciones-pantalla (fundaciones, empresas públicas...); la reiteración de partidas presupuestarias, por conceptos no pagados durante años, excepto en los «servicios básicos»; la falta de rigor contable o la maquinación en la valoración de créditos de difícil cobro o en la valoración de bienes de difícil enajenación; o la externalización de servicios que ya están presupuestados. Resulta patente la necesidad de delimitar conceptos en normas de rango adecuado, de modo que la tipificación pudiera quedar integrada con una definición precisa de «gasto suntuario», «servicio público» u otras que resulten adecuadas, con pleno respeto a los principios de legalidad y tipicidad penal».

En la contestación remitida en su momento por el Ministerio de Justicia, se manifestaba, en síntesis, la disconformidad de ese departamento con la recomendación del Defensor del Pueblo, considerando suficiente el actual ordenamiento jurídico.

Constituido el nuevo Gobierno tras las elecciones generales, se reiteró la recomendación formulada ante el nuevo Ministro de Justicia, en la confianza de que sería sensible a la preocupación ciudadana, asumida por la Defensora del Pueblo (e. f.), ante el grave fenómeno del «despilfarro» del dinero público que, como los hechos han demostrado sobradamente, pone en riesgo derechos fundamentales de contenido social y merece el máximo reproche que al derecho penal, *ultima ratio*, corresponde plasmar.

El 24 de enero de 2012 la Vicepresidenta del Gobierno compareció en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y en el transcurso del discurso que pronunció sobre su programa de actuación expresó el compromiso del Gobierno con la tipificación del despilfarro del dinero público en determinados supuestos (11019414).

Tal y como se viene poniendo de relieve en informes anteriores, es una constante preocupación del Defensor del Pueblo la defensa de los intereses de las personas que forman parte de los colectivos más desprotegidos de nuestra sociedad. En el informe del pasado año, se recogió la investigación llevada a cabo, tras la comparecencia de la Coordinadora del Servicio de Orientación Jurídica para Extranjeros del Colegio de Abogados de Sevilla, quien informó de que la Subdelegación del Gobierno en esa ciudad, a través de la Abogacía del Estado, estaba impugnando, en vía jurisdiccional contenciosa-administrativa, el reconocimiento del beneficio de justicia gratuita concedida a extranjeros en situación irregular, por falta de la documentación preceptiva en expedientes de expulsión, denegación de permisos de residencia, etc. De los informes remitidos por el Ministerio de Justicia en relación con esta queja, se constató que el fundamento

último de estimación de la impugnación de la Abogacía del Estado, se debía, esencialmente, a la no existencia en el expediente de la documentación acreditativa del derecho y a la inexistencia del requerimiento para su aportación por parte de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. A juicio de esta Institución, en estos casos, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Sevilla debería ajustar su actuación a lo establecido estrictamente en la ley y el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, recabando, en la medida de lo posible, la documentación preceptiva para el reconocimiento del beneficio de asistencia jurídica gratuita, con el fin de evitar con ello posteriores revocaciones en sede judicial, ya que no se puede obviar que la Administración, tanto estatal como autonómica, se encuentra debidamente representada en las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, siendo por ello necesario que estas agotaran al máximo todas las posibilidades, a fin de evitar que posteriormente, ya iniciados los procesos judiciales, con todo lo que ello implica, la Abogacía del Estado se viese en la necesidad legal de impugnar los reconocimientos concedidos, con los perjuicios que ello conlleva para este colectivo ya de por sí tan vulnerable e incidiendo además en los retrasos endémicos que arrastra nuestra Administración de Justicia, máxime siendo conscientes de las dificultades que a los extranjeros en situación irregular les puede suponer la necesidad de aportar documentos, que en la mayoría de los casos, dadas sus circunstancias personales, resultan de difícil o imposible obtención.

Esta Institución, al amparo del artículo 30 de su ley orgánica reguladora y en la medida en que la cuestión expuesta afectaba a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, valoró la conveniencia de formular al Ministro de Justicia una recomendación en el doble sentido de que, por una parte, se adoptasen las medidas pertinentes para que todas las comisiones de asistencia jurídica gratuita, adecuasen su actuación a las previsiones establecidas en la vigente normativa estatal y autonómica, a la hora de reconocer el beneficio de asistencia jurídica gratuita, llevando a cabo todas las comprobaciones y requerimientos necesarios con el fin de evitar posteriores impugnaciones del derecho en vía judicial y, por otra, para que en la revisión de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, que se encuentra en estudio, se contemple la posibilidad de buscar alternativas legales que permitan a este colectivo acreditar su situación de carencia de recursos económicos. Estando pendientes, en la fecha de elaborar este informe, de que nos sea remitida la oportuna contestación (10018161).

Tras la publicación de las Sentencias del Tribunal Constitucional 131/2010 y 132/2010, por las que se declaraba la inconstitucionalidad de los preceptos relativos al internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico, el Justicia de Aragón y el Defensor del Pueblo de Navarra se dirigieron a esta Institución para que promoviese el inicio de los trámites necesarios, a fin de regular la medida de internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico, mediante ley orgánica.

En este sentido, se dirigió una recomendación a la entonces Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad, a fin de que promoviese la redacción de un anteproyecto de ley orgánica para dotar de la adecuada cobertura y rango normativo suficiente a medidas como el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico que crea situaciones en las que la libertad personal del internado queda totalmente anulada.

En su contestación, ese ministerio entendía que la competencia en esta materia correspondería al Ministerio de Justicia, así como también que esta normativa habría de ser objeto de una ley orgánica por tratarse del desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas, en consonancia con lo señalado por el artículo 81 de la Constitución.

A la vista de esta contestación se cerró la queja con el actual Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, dirigiendo idéntica recomendación al Ministerio de Justicia, estando pendientes de su contestación (11001000).

1.6. Menores infractores

El Defensor del Pueblo continúa con su permanente vigilancia en la correcta aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y de forma especial en todos los aspectos relacionados con las medidas de internamiento de los menores, controlando que se respeten escrupulosamente los derechos de los jóvenes infractores.

El padre de un menor se dirigió a la Institución, trasladando su malestar con la actuación de la dirección del Centro Residencial de Acción Educativa (CRAE) Codina, de Reus, por el trato que su hijo había recibido durante su estancia en el mismo. Según afirmaba, se le estaba limitando la posibilidad de realizar estudios y actividades deportivas, así como también le estaban dispensando medicación que no precisaba. Una vez iniciada la oportuna investigación ante el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña, se informó al Defensor del Pueblo de que al menor se le había asignado un instituto en la misma localidad, finalizado el curso lectivo se confirmó su plaza para el año siguiente, pero el menor se fugó del centro antes del inicio del mismo. Igualmente, como el menor manifestó su afición al fútbol, se le inscribió en un club de fútbol, donde asistía regularmente a los entrenamientos y a los partidos (llegándosele a pagar la totalidad de la temporada). Asimismo, tenía asignada la medicación correspondiente, determinada por los correspondientes sanitarios. Teniendo en cuenta la información remitida, así como la documentación acreditativa de esos extremos, se procedió al cierre de esta queja (11017938).

Como consecuencia de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación, esta Institución tuvo conocimiento del fallecimiento de un joven de diecinueve años en la madrugada del sábado 9 de julio de 2011, en el Centro de Internamiento de Menores Teresa de Calcuta, en la localidad madrileña de Brea de Tajo. Al parecer, este se habría personado el viernes en el centro acompañado por su madre, para cumplir la medida impuesta de doce meses de internamiento, por unos hechos cometidos siendo menor de edad. Según estas noticias, en el momento del ingreso, sufrió varios ataques de pánico, mostrando síntomas que desaconsejaban su ingreso. De hecho, después de esos ataques tuvo un paro cardíaco y, aunque se avisó al servicio de emergencias, sólo pudieron certificar su fallecimiento.

A la vista de estos antecedentes, se abrió una investigación, con carácter de oficio, con la Directora Gerente de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor, para conocer la veracidad de estos hechos, así como las razones por las que no se había solicitado la presencia del médico, ni trasladado al menor a un centro hospitalario, ante el estado de ansiedad que presentaba en el momento de su ingreso.

En el informe remitido, se hacía constar que cuando el joven ingresó no presentaba signo alguno de pánico u otras circunstancias anómalas que desaconsejasen su ingreso o requirieran asistencia médica o su traslado a un centro hospitalario. Al parecer, durante la madrugada posterior, el personal del centro acudió a la habitación de esta persona, tras ser requeridos para ello, allí comprobaron que éste se encontraba muy agitado,

exigiendo la administración de fármacos, ya que sufría fuertes dolores en una muela. Siempre según este informe, la coordinadora intentó tranquilizarle, informándole de los protocolos para acceder al uso de medicamentos, que exigían la preceptiva autorización médica, lo que motivó una reacción violenta del joven, siendo por ello necesaria la utilización de medios de contención física y mecánica. Una vez que se calmó, se desvaneció, avisando a los servicios correspondientes e intentando la reanimación cardiopulmonar avanzada, resultando todas las actuaciones infructuosas, certificándose su muerte.

Teniendo en cuenta que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Arganda del Rey, a pesar de que en un primer momento no abrió diligencias, se encontraba a la espera de conocer el resultado de la segunda autopsia, solicitada por los familiares y que la Comunidad de Madrid estaba llevando a cabo la oportuna comprobación interna respecto a la adecuada aplicación, en este supuesto concreto, de los protocolos de actuación, se ha solicitado un informe complementario, que, a la fecha de elaboración de este informe, se encuentra pendiente de recibir (11016946).

1.7. Registro Civil

1.7.1. Medidas para la mejora del funcionamiento del Registro Civil

El 22 de julio de 2011 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley Orgánica 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que transforma por completo el actual sistema registral en España, vigente desde 1957, con lo que se da, en parte, satisfacción a algunas de las sugerencias que en los últimos ejercicios se habían realizado a la Administración sobre la necesidad de introducir los cambios normativos oportunos para mejorar el funcionamiento de los registros. Se ha de destacar, como una de las novedades principales, la supresión del tradicional sistema de división del Registro Civil en secciones y crea un registro individual para cada ciudadano al que desde la primera inscripción se le asigna un número personal. No obstante, de conformidad con lo previsto en su disposición adicional décima, dicha norma entrará en vigor a los tres años de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado,* excepto las disposiciones adicionales séptima y octava y las disposiciones finales tercera y sexta que entraron en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

En informes anteriores se ha ido dando cuenta del impacto práctico del Plan de Modernización de la Justicia, aprobado por el Ministerio de Justicia en el mes de noviembre de 2009, en relación con el Registro Civil. A pesar de los esfuerzos realizados continúan recibiéndose quejas en relación a las demoras en la resolución de recursos por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado y respecto a la situación del Registro Civil Central.

Por lo que se refiere al Registro Civil Central, es de esperar que a medio plazo las medidas adoptadas propuestas en el Estudio para el Impulso del Modelo de Servicio del Registro Civil Central (Plan de choque del Registro Civil Central) redunden en una situación que se acerque a parámetros de normalidad. No obstante, ha de señalarse que las quejas que continúan recibiéndose parecen poner de manifiesto que a corto plazo las medidas adoptadas y ya aplicadas resultan insuficientes, ya que siguen registrándose retrasos intolerables. Desde esta perspectiva, se ha indicado al Ministerio de Justicia que las medidas de refuerzo de personal adoptadas en su día parecen insuficientes.

La Secretaría de Estado de Justicia ha remitido en 2011 un detallado informe en el que da cuenta del estado de tramitación de las medidas previstas en el citado plan de

choque. Así, señala que se han identificado las principales áreas de mejora, recogiendo y seleccionando aquellas medidas de entre las propuestas que pudiesen contribuir, en el medio plazo, a mejorar el nivel de servicio ofrecido por el citado registro. En consecuencia, se implantaron durante 2011 las siguientes medidas complementarias de las que en el mismo sentido se venían adoptando desde 2010: digitalización de los libros registrales del Registro Civil Central; refuerzo de personal; plan de formación; reestructuración del servicio de atención presencial al ciudadano; automatización del envío de información entre las aplicaciones de Gestión de Expedientes e Inforeg 0.4; e interoperabilidad registral. La digitalización de los libros registrales en el central comenzó a finales de abril de 2010 y finalizó en abril de 2011. Este proceso ha contemplado la digitalización de 11.548 libros y de más de 7 millones de páginas. Esto ha supuesto la reducción del tiempo necesario para localizar las inscripciones, ya que la digitalización ha permitido su acceso electrónico, superando la búsqueda manual de libros físicos. Antes de la digitalización, un ciudadano debía desplazarse en dos ocasiones para la solicitud presencial del certificado (una de ellas para solicitarlo y otra para recogerlo). Actualmente sólo es necesario un desplazamiento, ya que en la gran mayoría de las ocasiones se entrega al ciudadano el certificado en el momento. Tras la identificación de los departamentos con mayor margen de mejora en el servicio ofrecido, se decidió reforzar temporalmente su capacidad productiva, con el objetivo de poder actuar directamente sobre los focos del retraso, reduciendo los tiempos de espera experimentados por los ciudadanos al solicitar servicios. Se aumentó la dotación de personal en varios equipos de trabajo, de modo que se permitió reducir el retraso en la apertura de correo de los 4 meses iniciales a una semana en el momento de finalización de esta medida.

Asimismo, junto al efecto derivado de la digitalización de los libros del Registro Civil Central realizada durante 2010 y 2011, se ha experimentado una reducción de los tiempos en el equipo encargado de la expedición de certificaciones solicitadas por vía postal, uno de los servicios más demandados, pasando de 3 meses a una semana. En cuanto al Plan de Formación, el 92 por ciento de los profesionales han asistido a la formación a la que fueron convocados y más del 89 por ciento considera positivo disponer de un Plan de Formación adaptado a las necesidades del Registro Civil Central. También se ha reestructurado el servicio de atención presencial al ciudadano por medio de cartelería exterior y señalización interior, quioscos de autoservicio para el ciudadano, folletos informativos sobre los principales servicios ofrecidos por el Registro Civil Central y la dotación temporal de un auxiliar de información. Igualmente se ha procedido a la automatización del envío de información desde la aplicación informática de Gestión de Expedientes del Registro Civil Central a Inforeg.

Respecto de la interoperabilidad registral, la normativa contempla la posibilidad de realizar las inscripciones relativas a la adquisición de la nacionalidad española y la adopción internacional en los registros civiles municipales, bajo la condición de remitir un duplicado de la misma al Registro Civil Central para su archivo centralizado. Dicho envío se realizaba por correo postal, incidiendo significativamente en el volumen de correo postal recibido y ralentizando la apertura del mismo, por lo que se procedió al desarrollo informático, que permite disponer de «libros virtuales» en el Registro Civil Central, automatizando el envío «virtual» del duplicado de las inscripciones realizadas.

En lo relativo a la atención al ciudadano, se ha incrementado la capacidad de atención presencial en un 33 por ciento. Asimismo, el servicio telefónico y vía *e-mail* de atención a peticiones de información, tanto general como particular, y a consultas realizadas por el ciudadano sobre los trámites y servicios presentados en el Registro Civil Central, se presta a través de un sistema de atención articulado en tres niveles: el pri-

mero se ofrece desde el Centro de Atención al Ciudadano (CAC), gestionado por una empresa, tras la adjudicación del citado servicio en concurso público por medio de los canales: telefónico y correo electrónico, a través del link «contacta» del portal del ministerio. Las cuestiones que no es posible atender por ser de especial complejidad, se transfieren a un segundo nivel de atención especializada, a cargo de la Sección de Información del Ministerio y cuando en dicha Sección no es posible dar respuesta, se trasladan a un tercer nivel, a cargo de funcionarios del propio Registro Civil Central.

En relación con la calidad del servicio de información, y tomando como referencia los datos de media anual que se han registrado en la aplicación habilitada al efecto, del total de llamadas recibidas durante el año 2010 (570.519) han sido atendidas 560.387, con un nivel de servicio (determinado por el número de llamadas atendidas antes de 15 segundos del total de las atendidas) del 96,42 por ciento. La información que se proporcionó en 2011 se refería a los datos de 2010. También se han ampliado los horarios de modo que en la sede de la calle Montera en Madrid, dedicada a la atención de la solicitud de certificados realizada presencialmente, se pueda atender, en la mayor parte de los casos, toda la demanda recibida diariamente. Por último, se ha establecido el sistema de cita previa. En la actualidad esta Institución está realizando un seguimiento de las medidas adoptadas y de su eficacia, con la finalidad de sugerir, en su caso, la adopción de medidas complementarias (09002005 y otras).

Son numerosas las quejas que se refieren a las demoras que sufren los expedientes iniciados en el Registro Civil Central para que se practique la inscripción de matrimonio, así como la situación en que se encuentran los cónyuges extranjeros de ciudadanos españoles, debido a la exigencia de la Administración de que se inscriba el matrimonio en el Registro Civil para reconocerles su condición de familiar de ciudadano español para proceder a su documentación. La inscripción se demora debido al colapso que sufre el registro y durante este período la persona afectada permanece privada de los derechos que le corresponden. En el año 2009, esta Institución dirigió una recomendación a la Dirección General de Inmigración en la que se apuntaba la posibilidad de resolver la situación de las personas afectadas que ya se encontraban en España mediante la concesión de una tarjeta de residencia como familiar de ciudadano de la Unión, provisional hasta la efectiva inscripción en el Registro Civil Central. En un primer momento la Administración pareció sensible a este planteamiento, pero posteriormente determinó que el problema se circunscribe al ámbito registral y lamentablemente no ha adoptado ninguna medida para salvaguardar los derechos de los afectados. Esta Institución está en disconformidad con el criterio mantenido por la Administración y considera que la buena fe de los interesados, que sufren una situación únicamente imputable al ineficaz funcionamiento del Registro Civil, y criterios de razonabilidad obligaban a la Administración a buscar una aplicación más justa y ponderada de la norma. En fechas recientes, la Dirección General de Inmigración ha revisado su posición sobre esta cuestión y ha comunicado a esta Institución que ha elaborado unas instrucciones, cuya aprobación se encuentra pendiente de informe de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Por ello, la investigación se mantiene abierta a la espera de conocer el sentido de dichas instrucciones. En este mismo sentido, en fechas recientes se ha solicitado a la Secretaría de Estado de Justicia información actualizada sobre los plazos de tramitación de estos expedientes, a fin de poder facilitar a los ciudadanos afectados una información más precisa al respecto (09016670).

Otro motivo de numerosas quejas se refiere al notable retraso que sufren los recursos que han de tramitarse ante la Dirección General de los Registros y del Notariado. Según la información obtenida por parte del citado organismo, el cómputo medio de

resolución de los expedientes era de 18 meses. Sin embargo, con motivo de un escrito remitido por la Secretaría de Estado de Justicia en septiembre de 2011, se ha comunicado que dicho plazo se ha incrementado, estando en la actualidad en 24 meses debido al aumento en el número de recursos que se tramitan. Se ha intentado, sin éxito, conocer de manera diferenciada en función del tipo de recurso, el tiempo medio de resolución. En su respuesta la Administración afirma que no resulta posible facilitar ese dato ya que es norma de ese organismo la resolución de los distintos expedientes por estricto orden de registro de entrada, a fin de garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la Administración Pública. Tampoco se ha recibido información con relación a otro motivo de queja que consiste en la demora en la remisión de los expedientes a la Dirección General, por parte de los órganos que dictaron la resolución impugnada a través de un recurso. En su respuesta la Administración sostiene que no se ha observado ninguna irregularidad en este sentido que haga necesario analizar este tiempo, ya que normalmente los expedientes se remiten en cuanto son solicitados o en cuanto se tiene noticia de la interposición del recurso, de acuerdo con el principio general de eficacia y eficiencia en la actuación de las administraciones públicas. Por último, esta Institución se encuentra a la espera de conocer el número de funcionarios dedicados a la resolución de los recursos (09015930 y relacionadas, 10034994).

Por lo que se refiere a las demoras en la tramitación de los expedientes de nacionalidad, en un número elevado de casos al solicitar información a la Dirección General de los Registros y del Notariado esta responde que el expediente se encuentra pendiente de recibir el preceptivo informe que ha de remitir la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil. Por este motivo, se inició una investigación con este último organismo que informó de que se había puesto en marcha un plan de choque para optimizar los recursos humanos y materiales disponibles, así como medidas formativas, gracias a las cuales se han reducido los tiempos de espera y el número de informes remitidos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, ha sido muy superior (49.499) al que las diferentes comisarías han remitido a la Comisaría General en el mismo período de tiempo (39.405) (09017278 y relacionadas).

1.7.2. Quejas acerca de registros civiles concretos

A la vista del volumen y la naturaleza de las quejas recibidas, a juicio de esta Institución, los cambios legislativos previstos a los que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, no bastarán para suplir las carencias detectadas en el funcionamiento de los registros civiles central, locales y consulares que exigen, desde hace años, una mayor dotación de medios humanos y materiales y su adecuación a las necesidades del servicio en las concretas áreas geográficas donde más se han concentrado las demandas. También incide el hecho de que en muchos casos las funciones del Registro Civil las asuman órganos que ejercen funciones propiamente jurisdiccionales y que el personal que atiende el registro sea el mismo que atiende las funciones jurisdiccionales de los juzgados. Parte de los motivos de quejas perderán su objeto cuando las funciones administrativas y jurisdiccionales queden claramente separadas y sean desempeñadas por personal igualmente diferenciado, conforme a lo previsto en la nueva ley. Mientras tanto, se sigue instando a los distintos organismos con competencias en la materia para que adopten las medidas y los cambios necesarios que afecten a la organización y funcionamiento de los registros civiles para su efectiva modernización, reforzando la dotación y mejorando la distribución de los recursos. Como ilustración de lo anterior, se relatan a continuación las actuaciones más relevantes realizadas en 2011 con relación a la situación de algunos registros civiles.

En abril de 2011 se aceptaron las dos recomendaciones de 2009 y 2010 por las que se solicitaba un incremento de medios en el Registro de Manacor (Mallorca), lo que se consiguió reforzando la plantilla en un puesto más y, sobre todo, con la creación de un nuevo juzgado que descargaba, en parte, al que asume las funciones de Registro Civil. En febrero de 2011, se recomendó el incremento de medios personales en el Registro de Terrasa (Barcelona) a raíz de las dificultades para contraer matrimonio de quien lo intentaba desde hacía más de un año, que se aceptó parcialmente. Sin embargo persisten las quejas relativas al mismo juzgado referidas a las demoras en la concesión de citas para la tramitación de expedientes de nacionalidad. Con motivo de una queja recibida, se ha tenido conocimiento de que, en octubre de 2011, se estaban otorgando citas para formular la solicitud de nacionalidad en diciembre de 2013. Asimismo se ha formulado recomendación para que se incrementen los medios personales en el Registro Civil de El Prat de Llobregat (Barcelona), que aún es objeto de seguimiento. Se está realizando también un seguimiento de los Registros Civiles de Parla, Alcorcón, Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz y Collado Villalba al objeto de comprobar el impacto real de la aceptación de la recomendación, por parte de la Consejería de Justicia de la Comunidad de Madrid, de incremento de dotación de medios humanos y materiales (10004209, 09019107, 10005795, 11007367, 09020602, 09013150, 11008242, 10020886-01, 11023226, 11020390, 10028045, 10005795, 11007367, 09020602, 090115247 y 10010685).

Otros registros que incurren en dilaciones, colas y personas que no son atendidas, objeto de investigación y seguimiento, son los de Fuengirola (Málaga); Granollers (Barcelona); Denia (Alicante); Arona (Sta. Cruz de Tenerife); Telde (Las Palmas); Arrecife (Las Palmas); Ciudad Real; Getafe (Madrid), y Murcia, donde un ciudadano intenta la inscripción de su divorcio desde hace cuatro años (10012232, 10007675, 10015040, 10014825, 10019497, 10015178, 10034992, 10030849, 10029992 y 10029011).

Se ha de dejar constancia también, por el volumen de quejas recibidas, de la situación de los Registros Civiles de Mislata (Valencia) y Elche (Alicante) donde se había llegado a suspender el trámite de juramento tras la concesión de la nacionalidad por falta de personal. Incoadas sendas investigaciones con la Secretaría de Estado de Justicia y la Consejería de Justicia de la Comunitat Valenciana, respondió el primer organismo que las competencias estaban transferidas y no había intención de convocar a la Comisión Permanente de Coordinación, y la Consejería, por su parte, comunicó el plan de refuerzo de personal para mejorar el servicio, por lo que se concluyó con la Consejería y se mantiene abierta la investigación con la Secretaría de Estado de Justicia (10021253, 10019998 y 10029003).

Son frecuentes también las quejas relativas a los sistemas establecidos para la concesión de citas en los registros civiles. Así, se recibieron numerosas quejas por el criterio establecido en el Registro Civil de Madrid, que primero otorga cita previa para comprobar que se dispone de la documentación necesaria y, posteriormente, señala nueva cita para presentar la solicitud de nacionalidad. Aunque no en todos los registros se sigue el mismo criterio, por parte de la Secretaría de Estado de Justicia se considera adecuado el sistema ya que de este modo se consigue evitar que las citas se demoren dos año, tanto para los expedientes que están completos como para los que no lo están. En este sentido se han recibido numerosas quejas relativas a los Registros Civiles de Ontiyent (Valencia); Valencia; Alcorcón y Torrejón de Ardoz (Madrid), y Lleida entre otros; en todas ellas los ciudadanos muestran su malestar ante los largos plazos que transcurren desde que se solicita la cita previa hasta que se otorga, llegando en varios casos a demoras de dos años (11013281, 11009457, 11021331, 11008242, 11005037, 10002517, 10012956 y 09004370, 10014420).

Otras quejas se han referido a la extralimitación en las atribuciones propias del funcionario que recibe las solicitudes por parte de ciudadanos extranjeros. Así, se inició una investigación tras tener conocimiento de que una funcionaria del Registro de Aranjuez (Madrid) denunciaba a las personas extranjeras que se encontraban en situación irregular y se personaban en el registro para realizar algún trámite. La investigación se concluyó tras comunicar que el Encargado del Registro Civil le había indicado los límites en el ejercicio de sus funciones, y la naturaleza de infracción administrativa y no de delito, de la estancia irregular en territorio nacional. En otro caso, un ciudadano se quejó de que cuando acudió a su cita para solicitar la nacionalidad en el Registro Civil de Zaragoza no le recogieron la solicitud alegando la caducidad de su tarjeta de residencia pese a exhibir, según afirmaba, el resguardo de la solicitud de autorización de residencia permanente. La investigación se concluyó tras informar la Secretaría de Estado de Justicia que sí se admite la solicitud con la sola exhibición del resguardo acreditativo de la solicitud de renovación de la autorización (10014316 y 10013488).

Se han recibido también varias quejas que han puesto de manifiesto la dificultad adicional con que se encuentran los ciudadanos saharauis cuando solicitan la nacionalidad española, como consecuencia de la disparidad de criterios entre unos registros y otros, y cierta confusión acerca de la normativa aplicable. En el último trimestre de 2011 informó la Secretaría de Estado que las tres vías para fundar las solicitudes de nacionalidad (arts. 17.1, 18 y 22 del Código Civil) no son incompatibles entre sí y centra la causa de las dificultades adicionales que sufren los expedientes promovidos por saharauis en la falta de reconocimiento internacional de que adolecen las certificaciones presentadas por los interesados. Otras quejas que afectan a personas originariamente saharauis se refieren a las dificultades para aportar la documentación requerida cuando esta debe ser proporcionada por autoridades argelinas o la retirada de la nacionalidad previamente obtenida con valor de simple presunción (10007945 y otras, 10034994 y 10002214).

Por lo que se refiere a las entrevistas que se han de realizar en la tramitación de los expedientes de nacionalidad, se han recibido varias quejas que consideran que ha de resolverse la disparidad de criterios existentes en algunos registros y se lamentan de la inadecuación de cuestionarios que pretenden conocer el grado de integración en la sociedad española del solicitante, como en el caso del Registro Civil de Getafe (Madrid), por lo que se solicitó informe para conocer si existe voluntad de unificar los criterios de las entrevistas que evalúan la integración. En su informe la Secretaría de Estado de Justicia pospone la unificación de criterios a un futuro Reglamento de Registro Civil. En otro caso, un ciudadano se lamentaba de que, pese a que la entrevista exige garantía de inmediación, en el Registro Civil de Murcia, la misma se realiza en ocasiones por funcionario distinto del encargado sin que hasta la fecha haya sido posible identificar a la funcionaria que realizó la entrevista (10012959 y 10028909).

Pasando a otra cuestión, se ha concluido la investigación iniciada por una actuación del Registro Civil de Getxo (Bizkaia). Las interesadas exponían que contrajeron matrimonio en el año 2009 en el citado registro y que al realizar la inscripción del matrimonio, se cometió un error al consignar el sexo de una de ellas, pues al consignar el sexo de la contrayente identificada como «contrayente A» se le hizo constar como hombre. Asimismo, mostraban su disconformidad ya que a pesar de que el error fue admitido por el Registro Civil, no se llevó a cabo una inscripción nueva y la corrección se limitó a una nota marginal. El citado registro alegaba que no fue posible corregirlo porque, una vez introducidos los datos, el sistema no permite su modificación, razón por la que entendieron que no cabía otra vía para solucionar el problema que la de hacer constar el error mediante nota marginal. A la vista de lo expuesto, esta Institución consideró que

eran razonables y debían ser atendidos los motivos por los que las reclamantes entendían insuficiente la solución dada por el registro al problema que el mismo había creado, ya que cada vez que presentaran su certificado de matrimonio una de ellas aparecería como hombre, teniendo que hacer referencia explícita a la nota marginal que lo corrige. Por lo anterior, se formuló una sugerencia para dar solución al problema concreto que afecta a las interesadas acudiendo a la declaración de existencia de un defecto formal del artículo 298.4 del Reglamento del Registro Civil, mediante el oportuno expediente en cuya resolución de rectificación y corrección se ordenase, según prevé el artículo 307 del mismo reglamento, la cancelación del asiento erróneo y su sustitución por otro en el que las dos contrayentes aparezcan identificadas como mujeres, con traslado total del folio registral. La Secretaría de Estado de Justicia informó, entre otras cuestiones, de que consideraba conveniente que, aun cancelado, pueda leerse el contenido del asiento, toda vez que cancelar no es destruir. No obstante, en el momento de remisión de la respuesta, se encontraba aún en trámite la nueva Ley del Registro Civil, por lo que ese organismo señalaba que «en casos como el expuesto, máxime si lo solicita el interesado, la cancelación dará lugar a una nueva inscripción teniendo en cuenta, además, que los datos registrales relativos a la rectificación del sexo son de publicidad limitada [art. 83.1.c) del proyecto de Ley del Registro Civil]. La práctica de las cancelaciones será objeto de desarrollo reglamentario en el futuro Reglamento del Registro Civil en el que se regularán todos los supuestos citados y, en consecuencia, se tendrá en cuenta la sugerencia objeto de este informe». Se formuló también una recomendación a fin de que se recogiera en la nueva regulación la posibilidad de enmendar errores, sirviéndose de las posibilidades que ofrece la informatización del registro. En su respuesta, la Secretaría de Estado de Justicia indicaba que tanto la sugerencia como la recomendación planteadas, serían tenidas en cuenta en el futuro Reglamento del Registro Civil y, mientras tanto, se están realizando avances en el proceso de informatización de los registros civiles que han culminado con la informatización de todos los registros civiles principales con Inforeg (09011888).

Por otra parte, se da cuenta en este apartado del estado de la investigación iniciada en su día respecto al uso de las lenguas oficiales en la emisión de los certificados del Registro Civil. Por lo que se refiere a la efectiva aplicación del programa Inforeg en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha recibido informe en el que se indica que fruto del Convenio de cooperación entre el Ministerio de Justicia y el Gobierno Vasco se ha conseguido que 43 juzgados de paz (el 55 por ciento de los capacitados) estén ya trabajando habitualmente con Inforeg. En noviembre de 2011 se ha ampliado la investigación para conocer los trabajos llevados a cabo por el Gobierno Vasco para conseguir que los 237 registros civiles delegados operen plenamente con dicha aplicación. Se ha concluido la investigación iniciada en la que se formuló recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia para que se recuerde a los encargados de los registros civiles de comunidades con lengua propia, que han de solicitar a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre el material necesario en la lengua que corresponda, al objeto de dar cumplimiento al derecho reconocido en la Ley 12/2005, de 22 de junio. La Secretaría de Estado de Justicia no aceptó la recomendación por considerar que no procedía dictar, por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado, instrucción alguna en relación con el asunto de referencia, toda vez que la Orden JUS/1468/2007 que aprobó el aplicativo informático Inforeg 4.0 que incorpora la funcionalidad de bilingüismo, estaba siendo objeto de una implantación gradual, que ya había sido concluida en los registros civiles y se está realizando actualmente en los juzgados de paz. Asimismo, el artículo 37 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, establece que los ciudadanos que insten la inscripción de un hecho o acto en el Registro Civil, podrán solicitar que la misma se

practique en cualquiera de las lenguas oficiales del lugar donde radique la oficina general del Registro Civil (08013088 y 08018504).

1.7.3. Registros consulares

Durante 2011 han sido dos los principales motivos de queja relativos a los registros civiles consulares. De un lado, las quejas se refieren a la situación cercana al colapso provocada en algunos consulados ante el elevado número de solicitudes formuladas al amparo de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Por otra parte, se han vuelto a recibir numerosas quejas de ciudadanos españoles que ven frustrada su intención de contraer matrimonio con ciudadano extranjero o, que una vez contraído se encuentran con dificultades para proceder a su inscripción en el Registro Civil español. La dotación de recursos humanos y materiales asignados a los consulados para abordar las necesidades derivadas del volumen de solicitudes formuladas al amparo de la ley ha sido claramente insuficiente. Lo anterior ha provocado que numerosos ciudadanos se dirigiesen al Defensor del Pueblo durante este año, manifestando su disconformidad ante la imposibilidad de solicitar una cita para presentar su expediente o, una vez presentado, obtener información acerca del estado de tramitación del mismo. Un ejemplo de las quejas recibidas respecto a las dificultades para contactar por teléfono con los consulados, se refiere a la situación del Consulado General de España en La Habana. Ante el número de quejas recibidas sobre este asunto, se inició una investigación general al objeto de identificar las dificultades existentes para posibilitar el acceso telefónico a los interesados. En el informe recibido la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios indicaba que el factor determinante del mal funcionamiento de determinados servicios del citado consulado, y en especial el relacionado con la atención telefónica, se debía a la enorme expectativa que la Ley 52/2007 ha despertado en el pueblo cubano, y la consiguiente demanda de información y solicitudes presentadas que ha generado. Este hecho se pone de manifiesto de forma clara en el estudio sobre tráfico telefónico encargado por ese Consulado General a la empresa suministradora del servicio, en el que se refleja que las centralitas, en la fecha del estudio, recibían un promedio de 3.796 llamadas/hora en el horario comprendido entre las 9:00 y las 16:00 horas. A juicio de la citada Dirección General, «resulta evidente que por muchas repeticiones de llamadas que existan, el número de efectivos que serían necesarios para dar una respuesta mínimamente adecuada a esta demanda está muy por encima de las posibilidades del Consulado General». Asimismo se indicaba que «el elevado coste telefónico, el pésimo funcionamiento del correo y el escaso acceso a Internet han condicionado el sistema de atención al público, que en lo que a la Ley 52/2007 se refiere, ha supuesto que el Consulado General ejerza las funciones de Administración y administrado, al tener que cumplimentar los datos requeridos por el programa de citas cuando se ha solicitado el turno telefónicamente o a través de los viceconsulados honorarios. Esto, en definitiva, ha recargado aún más el colapsado sistema de atención telefónica». Una vez evaluado el contenido del informe, así como el estudio pormenorizado que se acompaña al mismo, y en el que se reflejan los datos relativos al flujo de llamadas y a los funcionarios que actualmente trabajan en ese Consulado General, se estimó procedente concluir la investigación, teniendo en cuenta que la finalización del plazo para optar a la nacionalidad española al amparo de la Ley 52/2007, habrá provocado una reorganización del sistema de citas que se estableció para atender la demanda que provocó la Ley de Memoria Histórica. Se ha de hacer mención también a la situación a las quejas recibidas en el mismo sentido respecto de los Consulados en Santo Domingo (República Dominicana); Bogotá

(Colombia); Buenos Aires (Argentina), y Caracas (Venezuela) (10011350 y relacionadas; 090114481, 10024104, 10003308, 10010678, 10029030 y 1001709).

Con relación a los criterios de aplicación de la Ley 52/2007, se formularon dos recomendaciones a la Secretaría de Estado de Justicia en 2011. La primera de ellas fue fruto de las quejas presentadas por nietos de mujeres que perdieron la nacionalidad española por razón de matrimonio, de conformidad con la regulación establecida por la normativa legal anterior a la Ley 14/1975, de 2 de mayo. Los interesados exponían que las sucesivas reformas en materia de nacionalidad no han resuelto de manera definitiva la discriminación impuesta por la normativa anterior a la ley mencionada. Finalizaban solicitando la intervención del Defensor del Pueblo ya que, a su juicio, la última modificación sobre nacionalidad, operada por la Ley 52/2007, no soluciona todos los casos de los descendientes de mujeres españolas, ya que sólo permite el acceso a la nacionalidad española de origen de los nietos que acreditasen la condición de exiliada de su abuela. Por todo lo anterior, se dirigió recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia, a fin de que se realizaran los trabajos necesarios para modificar la normativa en materia de nacionalidad y se incluyese el derecho a la nacionalidad de origen de los nietos de abuelas españolas que perdieron la misma por matrimonio, como consecuencia de la legislación discriminatoria que imperaba en España hasta la entrada en vigor de la Ley 74/1975. Hasta tanto se lleve a cabo dicha modificación, se solicitaba que se impartiesen las instrucciones que procedan para que se reconozca el derecho a la nacionalidad española de los nietos de abuelas españolas que perdieron su nacionalidad por razón de matrimonio y que, posteriormente, se exiliaron, a fin de que prevalezca esta última condición sobre la normativa discriminatoria vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 74/1975. La investigación se ha concluido tras haber aceptado la recomendación parcialmente, mediante la inclusión en la Ley del Registro Civil de 21 de julio de 2011, de una disposición final sexta, que extiende el derecho de opción previsto a los nietos de las exiliadas españolas que conservaron la nacionalidad española tras haber contraído matrimonio con un extranjero con posterioridad al 5 de agosto de 1954, siempre que no transmitiesen la nacionalidad española a sus hijos, por seguir éstos la del padre, y formalicen su declaración en tal sentido en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente disposición. La segunda de las recomendaciones formuladas se refiere a la modificación de la Instrucción de 4 de noviembre de 2008 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre el derecho de opción a la nacionalidad española establecido en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, a fin de que se ampliara el ámbito subjetivo de los beneficiarios del precepto, con el fin de incluir a todos aquellos que optaron por la nacionalidad española al amparo de normas anteriores a la Ley 36/2002, de 8 de octubre, siempre que estén incluidos en los supuestos previstos en la mencionada disposición adicional séptima. Asimismo, se solicitaba que se resolviesen en sentido favorable los recursos que sobre este asunto se encontraban pendientes de resolución y se impartan las instrucciones que procedan para reconocer el derecho de todas aquellas personas que hayan visto denegado su recurso con anterioridad, pese a cumplir los requisitos establecidos por la citada disposición. A la fecha de cierre del presente informe, no se ha recibido la preceptiva contestación de la Secretaría de Estado de Justicia indicando la aceptación o rechazo de la recomendación, si bien se ha tenido conocimiento, por comunicación de los interesados, de que los recursos interpuestos han sido resueltos de modo favorable (11006934 y 09017791).

Como se ha indicado al inicio de este apartado, otro grupo de quejas se refiere a las negativas de los consulados de celebración de matrimonios entre ciudadanos españoles y extranjeros o, una vez contraído, las dificultades para proceder a su inscripción

en el Registro Civil español, así como las demoras generalizadas en su tramitación. Como ejemplo de lo anterior, se citan a continuación las investigaciones realizadas con los Consulados en Bogotá (Colombia) y Santo Domingo (República Dominicana). Con motivo de las numerosas quejas recibidas con relación a expedientes de denegación de inscripción de matrimonios celebrados entre ciudadanos españoles y nacionales de esos dos países, esta Institución tuvo ocasión de comprobar que las resoluciones eran sustancialmente idénticas y del siguiente tenor literal: «Las razones del Consulado para desestimar esta inscripción son las siguientes: 1) inexistencia de relaciones previas; 2) desconocimiento y contradicción por parte de ambos contrayentes de datos personales básicos y/o familiares del otro, según se desprende de las contestaciones de los mencionados en las audiencias reservadas a ellos practicadas; 3) existir serias dudas de que ambos contrayentes vayan a convivir como pareja una vez que la ciudadana/o dominicana/colombiana se encuentre en España, y 4) convicción moral del encargado que suscribe y las razones avaladas por las audiencias reservadas (art. 246 RCC) efectuadas. La presente denegación tiene como causa la pretensión de este Encargado de evitar dar apariencias de solidez jurídica a lo que es un negocio simulado, posiblemente con finalidad económica y migratoria de carácter irregular, aunque estos extremos rebasan la competencia de este Registro Civil Consular. En aplicación de la doctrina de fraude de ley y a efectos de conseguir que la realidad registral corresponda a la verdad objetiva (art. 95 RRC), se rechaza la inscripción solicitada».

Esta Institución, tras comprobar que la anterior transcripción se repetía en numerosas resoluciones, concluyó que dicha motivación estereotipada se había convertido en un modelo utilizado por los encargados de los registros civiles consulares citados. Por lo anterior, tras recordar la doctrina en la materia de la Dirección General de los Registros y del Notariado, se formularon sendas recomendaciones al Secretario de Estado de Justicia a fin de que se adoptasen las medidas necesarias para que en las resoluciones que dicten los citados consulados, denegatorias de la inscripción de matrimonio, se fundamenten e individualicen los motivos de dicha denegación, evitando la utilización de modelos formularios y la falta de referencia a las circunstancias particulares de cada caso. A la fecha de cierre de este informe, se ha recibido respuesta de la Secretaría de Estado de Justicia aceptando la recomendación formulada por lo que se refiere al Consulado General de España en Bogotá. Respecto al Consulado General de España en Santo Domingo, se está a la espera de recibir respuesta por parte del citado organismo. Ya en los primeros días del año 2012 se ha recibido el informe solicitado a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios respecto al número de matrimonios inscritos y pendientes de inscripción en el citado Consulado, indicando que en el año 2010 se inscribieron 421 matrimonios y se denegó la inscripción de 219; en 2011 se inscribieron 894 y se denegaron 167 inscripciones. Asimismo, se informa de que se encontraban pendientes de la realización de varios trámites 619 expedientes (09020071, 10033470 y relacionadas).

1.7.4. Registro Central de Penados y Rebeldes

El pasado año ya se dio cuenta de la investigación iniciada ante la Secretaría de Estado de Justicia, tras comprobar que a los extranjeros que pretendían cancelar sus antecedentes penales se les exigía para acreditar su identidad el pasaporte con visado en vigor o la tarjeta de residencia española. Se recordó al citado organismo que el documento que acredita la identidad de los extranjeros es el pasaporte, por lo que no sería exigible el visado cuya función no es la de acreditar la identidad de su titular. Además, tal y como se indicaba en el pasado informe anual, la exigencia de visado carecía de

cobertura legal, al no estar incluido dicho documento en el artículo 18 —solicitud de cancelación de antecedentes penales— del Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia. La Secretaría de Estado justificó tal exigencia en la relevancia de la acreditación de la identidad, al no ser públicas las inscripciones recogidas en el Registro Central de Penados y Rebeldes, conforme establece el artículo 136.4 del Código Penal, y en el hecho de que el visado prueba que el pasaporte es un documento válidamente emitido por el Estado de la nacionalidad del solicitante. Este dato, a juicio del citado organismo, era relevante por considerar que los funcionarios del registro no tienen capacidad para reconocer los pasaportes de todos los Estados y pueden suscitarse dudas sobre si el documento en cuestión es exactamente un pasaporte. Además se indicaba que, aunque el interesado no sea parte en el procedimiento, la solicitud de cancelación se tramita de oficio, por lo que no se provocan perjuicios a los interesados. Esta Institución manifestó que las dudas que puedan existir sobre la autenticidad del pasaporte no pueden justificar la exigencia de otros documentos. De hecho, el visado no es obligatorio para todos los extranjeros por lo que en los supuestos en los que no es exigible, los interesados nunca podrían acreditar su identidad siguiendo los parámetros establecidos por el organismo mencionado. Esta Institución considera que, con su actuación, el citado órgano administrativo está vulnerando el derecho que reconoce el artículo 135 del Código Penal a los interesados de iniciar la cancelación de sus antecedentes penales, y supone una discriminación injustificada para todos aquellos extranjeros que intentan regularizar su situación a través de los mecanismos legales previstos. Las actuaciones concluyeron tras asegurar la Secretaría de Estado de Justicia que no se estaba requiriendo el visado con carácter habitual. Sin embargo, al finalizar el año 2011 se ha podido constatar que la exigencia de visado es habitual, por lo que se ha reabierto la investigación ante el citado organismo. Ha de señalarse, además, que la modificación del real decreto antes mencionado, operada a través del Real Decreto 1611/2011, de 14 de noviembre, no ha introducido la obligatoriedad de exigir visado, como no podía ser de otra manera al no ser un documento acreditativo de la identidad (07030853, 10032847 y 11021432, entre otras).

1.8. Abogados y Procuradores

La Constitución española garantiza la asistencia letrada al detenido y el derecho a ser defendido, en toda su extensión, tal y como ha establecido el Tribunal Constitucional en constante jurisprudencia.

Asimismo, nuestra carta magna reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita, función que por imperativo de la propia norma ha sido encomendada a los colegios de abogados y de procuradores.

El Defensor del Pueblo, como garante de todos los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, ha continuado supervisando que la actuación de abogados y procuradores y de las instituciones que los representan se desarrolle siempre dentro del más profundo respeto a los derechos de los ciudadanos.

Se dirigió al Defensor del Pueblo un justiciable, ya que, inmerso en un proceso de separación, llevaba ocho meses sin poder ver a su hija menor nacida de su relación con una ciudadana extranjera. La Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita del Principado de Asturias le había designado un letrado, pero, al parecer, éste no había interpuesto demanda alguna en su nombre. Habida cuenta de que el problema planteado afectaba a

una menor y que, según el interesado, existía un peligro real de que la ex esposa retornase a su país de origen con la hija de ambos, a pesar de que la denuncia interpuesta ante el Colegio de Abogados de Oviedo, había sido efectuada en fecha reciente, se admitió esta queja ante la citada corporación. En su informe, el colegio puso de relieve que una vez que se recibió la denuncia del padre, de forma inmediata, se pusieron en contacto con el letrado designado para conocer los pormenores del caso, informando al compareciente de esta circunstancia. Siempre según la información recabada, el abogado había procedido a la interposición de la pertinente demanda ante los Juzgados de Familia de Oviedo. Teniendo en cuenta el contenido de esta información, se procedió al cierre de nuestra investigación (11020240).

Por otra parte, se está llevando a cabo una investigación ante el Colegio de Abogados de Tortosa, al tenerse conocimiento por la queja de un ciudadano, de que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de esa ciudad, tramitaba un procedimiento de ejecución de títulos judiciales, en el que el instante era parte. En el mes de octubre de 2010, había presentado ante dicho órgano judicial comprobante de su solicitud de asistencia jurídica gratuita, formulada dentro del plazo habilitado al efecto, lo que conllevó la suspensión de este procedimiento. El siguiente mes de febrero, esto es, cuatro meses después de presentada su solicitud, recibió un mensaje en su teléfono móvil remitido por ese colegio, en el que se le indicaba que su solicitud provisionalmente había sido desestimada, sin, al parecer, proceder a la designación de profesional de forma provisional. Por ello, el juzgado levantó la suspensión acordada, confiriéndole un plazo de cinco días para impugnar dicha decisión. Presentado por el interesado el oportuno recurso de reposición, el mismo fue desestimado al no llevar las preceptivas firmas de letrado y procurador.

Sin embargo, en el mes de junio, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de les Terres de l'Ebre, emitió informe favorable a su petición asignándole abogado y procurador de oficio, no pudiendo llevar a cabo actuación alguna de oposición en el citado procedimiento, al haberse superado los plazos establecidos. Teniendo en cuenta las previsiones contenidas en los artículos 14 y siguientes de la Ley 1/1996 de Asistencia Jurídica Gratuita y en el artículo 11 del Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba su reglamento, se admitió esta queja, encontrándonos en la fecha de elaboración de este informe, pendientes de recibir la oportuna contestación colegial, a pesar de los requerimientos efectuados en dicho sentido (11015667).

Esta Institución se dirigió al Colegio de Abogados de Badajoz, tras tener conocimiento de que dos abogados designados en el turno de oficio de forma sucesiva, ambos por causas legalmente justificadas, habían renunciado a la designación, dejando a la persona beneficiaria en una situación de indefensión al no haberse procedido a una nueva designación. Tras ser requerida por dos veces esa corporación, nos encontramos todavía a la espera de que remita su informe (11013057).

Como consecuencia de la queja de un ciudadano, se abrió una investigación ante el Colegio de Abogados de Sevilla, ya que aquel había denunciado la actuación de la letrada que le había sido designada de oficio para la defensa de sus intereses, incoándose como consecuencia de su reclamación un expediente, que, al parecer, estaba sufriendo demoras en su tramitación.

Teniendo en cuenta que al tratarse de una corporación de derecho público, conforme establece el artículo 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, reguladora de los colegios profesionales, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, así como en el artículo 2 del Estatuto General de la Abogacía, aprobado por el Real Decreto 658/2001, de 22

de junio, los colegios de abogados tienen la obligación de dictar resolución expresa a todas las peticiones que se le formulen, obligación regulada en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación supletoria a los colegios profesionales, conforme determina la disposición transitoria primera de dicha ley, se solicitó un informe de esa corporación para conocer las razones de estas demoras.

En el informe remitido por dicha corporación, indicaban que se había acordado el archivo del expediente incoado como consecuencia de esta denuncia, informando al interesado de las incidencias en la tramitación del expediente, así como de las razones del archivo.

Por ello, al entender que no se podía apreciar una actuación colegial incorrecta que legitimase la intervención del Defensor del Pueblo, se procedió al cierre de esa investigación, informando, no obstante, al compareciente de la posibilidad de ejercitar cuantas acciones estimase necesarias en orden a depurar las posibles responsabilidades en las que, en su caso, hubiera podido incurrir tal profesional (11012984).

Se llevó a cabo una investigación ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Palma de Mallorca, tras conocer que el Colegio de Abogados de las Illes Balears había comunicado la designación provisional de una letrada, para la presentación de un recurso contencioso-administrativo, habiéndose informado por dicho colegio al instante de esta queja que se remitía su solicitud a la comisión para su resolución, desconociendo el trámite dado a su expediente. En el informe enviado desde la Comisión, se indicó que la citada profesional entendió la pretensión insostenible. Por lo que se emitió la oportuna resolución, denegando su solicitud de justicia gratuita por insostenibilidad de la pretensión, notificándose ello al interesado. Atendiendo a esta información, se procedió a cerrar nuestra investigación (11008813).

En otra queja, una ciudadana se dirigió a la Institución indicando que en el mes de abril del año 2009, había presentado una demanda contra su exmarido, para ejecutar una sentencia derivada de su separación, dictada por el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Getafe. Según se ponía de relieve, su exesposo tenía reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, dos años y medio después de que se requiriese al Colegio de Procuradores de Madrid, para que designase un procurador del turno de oficio para que asumiese la representación de aquel en dichas actuaciones, continuaba sin procederse en el sentido interesado.

La citada corporación, en su comunicación, entre otras precisiones, ponía de relieve que se había procedido a la designación de una profesional, adscrita al turno de oficio, para que asumiese la representación de la instante de esta queja, sin indicar las razones por las que no se había actuado en igual sentido con el exmarido que era quien carecía de profesional designado. Por ello se solicitó un nuevo informe en dicho sentido.

Igualmente, en esta contestación se indicaba que el colegio no podía garantizar que se recepcionasen el 100 por cien de todos los faxes y cartas, debido a que se recibían cientos de solicitudes. El Defensor del Pueblo, preocupado con esta afirmación, indicó a ese colegio de procuradores que no podía olvidar que tiene constitucional y legalmente atribuido el garantizar a los ciudadanos su representación, cuando carezcan de los medios económicos necesarios, pues así viene expresamente determinado en los artículos 24 y 119 de nuestra Constitución.

En idéntico sentido, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, recoge como una de las prestaciones que comprende el derecho a la asistencia jurídica

gratuita, la defensa y representación gratuitas por abogado y procurador en el procedimiento judicial, cuando la intervención de estos profesionales sea legalmente preceptiva o, cuando no siéndolo, sea expresamente requerida por el juzgado o tribunal mediante auto motivado para garantizar la igualdad de las partes en el proceso, asimismo se determina la gestión colegial de los servicios de asistencia letrada, de defensa y de representación gratuitas, regulando y organizando los servicios de asistencia letrada y de defensa y representación gratuitas, garantizando, en todo caso, su prestación continuada y atendiendo a criterios de funcionalidad y de eficiencia en la aplicación de los fondos públicos puestos a su disposición a tal fin.

Entendiendo, además, esta Institución que es obligación de esa corporación adoptar todas las medidas oportunas y necesarias a fin de garantizar, en la forma prevista en la normativa vigente, el derecho constitucionalmente reconocido a los ciudadanos, es por ello por lo que el Defensor del Pueblo formuló un recordatorio de deberes legales para que, por parte de esa corporación, se adoptasen las medidas oportunas, con el fin de salvaguardar y garantizar que se dé la pertinente respuesta a la totalidad de las solicitudes formuladas por los ciudadanos en defensa de sus intereses, al amparo de la normativa vigente.

En contestación a lo anterior, el colegio de procuradores, tras informar de las incidencias en el expediente incoado como consecuencia de la solicitud de la interesada, ponía de relieve que se estaban llevando a cabo los máximos esfuerzos económicos y personales para atender a los ciudadanos conforme a la legislación vigente, si bien tomaba nota de este recordatorio de deberes legales, procediendo a la revisión y mejora del servicio. Por ello se procedió, tras informar a la interesada, al cierre de nuestra investigación (11020085).

En el informe del pasado año 2010, se hizo mención a la posible reforma del artículo 36 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, en el sentido de excluir total o parcialmente al colectivo de personas con discapacidad de las obligaciones de reintegro económico que contempla este precepto.

En su comunicación, el Ministerio de Justicia puso de relieve que los trabajos de reforma legal se estaban desarrollando de forma conjunta por el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencia en la materia y que, en el seno de ese grupo, sería objeto de especial estudio y análisis esta propuesta, con el fin de dilucidar la mejor manera de hacer efectiva la necesaria protección que requieren las personas con discapacidad en el ámbito del beneficio de justicia gratuita. Por ello, se procedió al cierre de nuestra investigación, interesando que se informase a esta Institución de la nueva redacción que se dé al artículo 36 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, en el sentido, conforme al criterio sostenido por el Defensor del Pueblo, de excluir total o parcialmente al colectivo de las personas con discapacidad de las obligaciones de reintegro económico previstas en dicho artículo (10020300).

Una persona sordomuda indicó que era usuaria del servicio de orientación jurídica, especializado en contencioso-administrativo del Colegio de Abogados de Madrid. Al parecer, la práctica habitual para la utilización del servicio consistía en personarse en las dependencias y tomar un número de turno, para, en el mismo día, ser atendida. Sin embargo, se había instaurado por el colegio el sistema de cita previa, por lo que, debido a su discapacidad, le resultaba imposible efectuar la llamada, teniendo por ello que desplazarse personalmente a recoger la fecha de la cita y, posteriormente, un segundo desplazamiento el día que le hubiera correspondido. Entendiendo que no resultaría complicada la implantación de un sistema de cita online, para no discriminar a las per-

sonas con discapacidad y evitar desplazamientos innecesarios, máxime cuando dicho servicio tampoco disponía de intérprete del lenguaje de los signos (ILSE).

Solicitado un informe al Colegio de Abogados de Madrid, indicó que esta persona había sido atendida en diversas ocasiones en dicho servicio y que siempre acudía acompañada de intérprete o de otra persona no sordomuda. Por otra parte, el colegio presta un servicio específico a personas con discapacidad en la calle Francisco Gervás número 10 (sede de los Juzgados de Primera Instancia) y Hernani número 59 (sede de los Juzgados de lo Social), en horario de nueve a trece horas, de lunes a viernes, sin que sea necesario para acceder al mismo la solicitud de cita previa.

Por otra parte, cuando el solicitante presenta una discapacidad de tipo sensorial, si es auditiva, se le indica que debe comparecer asistido de intérprete de lengua de signos ya que ni los órganos judiciales, ni el servicio de orientación jurídica, tiene adscrito personal a tal fin. En todo caso, cuando la persona con discapacidad auditiva no acude con intérprete y sabe leer y escribir, se intenta solucionar la consulta por el método de efectuarle preguntas escritas y que las conteste. Sin embargo, el colegio comunicó que se valoraría la posibilidad, conforme al criterio sostenido por el Defensor del Pueblo, de establecer un sistema de citas *on-line*, con el fin de facilitar el acceso de los ciudadanos al servicio de orientación jurídica del colegio. Esperando que dicho sistema sea por fin instaurado, tras informar a la compareciente, se procedió al cierre de esta investigación (10034370).

Se encuentra abierta una queja ante el Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife, tras comparecer un ciudadano denunciando la actuación de una persona que, a pesar de estar dado de baja como colegiado ejerciente, seguía desempeñando las funciones de abogado, con los perjuicios que ello estaba ocasionando a un numeroso grupo de ciudadanos, entre los que se encontraba el interesado de la queja. Igualmente, ponía de relieve que esta persona disponía de un pase a prisión para abogados, emitido por la secretaría de esa corporación, para visitar a un interno en un centro penitenciario, adjuntando fotocopia de dicha documentación. Al parecer, denunciados estos hechos ante esa corporación, no había recibido ninguna respuesta a su denuncia, desconociendo asimismo si se había adoptado alguna medida en relación con estos hechos.

Iniciada la oportuna investigación, en el primer informe remitido por la corporación se ponían de relieve las diferentes actuaciones colegiales efectuadas en relación con la situación colegial de esta persona, sin embargo nada se aclaraba de la circunstancia de estar en posesión de un pase a prisiones, a pesar de estar dado de baja, por lo que se interesó un informe en dicho sentido. Una vez recibido el mismo, se manifestó que en el pase de prisión aportado no figuraba el número de registro del colegio de abogados, habiéndose confeccionado para visitar a un interno ingresado en un centro penitenciario de Las Palmas de Gran Canaria, no reuniendo las características formales para su validez, ya que dicha persona, en la fecha de emisión del pase, se encontraba de baja en el colegio.

Paralelamente, se había interesado un informe del Consejo General de la Abogacía Española, para saber si, conocedor de esta situación, había adoptado alguna medida al respecto.

En su informe el Consejo manifestó que a raíz de la comunicación del colegio se había procedido a anotar en su base de datos la baja colegial de esta persona e informar de esta circunstancia a los colegios de abogados y órganos judiciales que lo solicitaban.

Finalmente, se puso de relieve que, en estos momentos, dicho letrado se encontraba reincorporado al Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife.

Nuevamente, se solicitó del colegio informe respecto a si, dadas las «irregularidades» del citado pase a prisión, se había abierto algún tipo de diligencias informativas o, en su caso, disciplinarias, por la utilización por parte de ese abogado de un pase que carecía de validez.

El colegio, en su contestación, indicó que a su instancia el Juzgado de Instrucción número 3 de Santa Cruz de Tenerife, había incoado diligencias previas, por la posible existencia de una infracción penal en la actuación profesional llevada a cabo por el mencionado letrado, diligencias que fueron archivadas, por lo que entendía que no cabía actuación alguna contra el citado colegiado, al no poder incardinar la misma como actuación objeto susceptible de reproche disciplinario, al amparo de las normas estatutarias vigentes. Examinada dicha contestación, esta Institución no podía por menos que discrepar con el criterio sostenido por ese colegio de abogados, ya que la utilización, al parecer de forma fraudulenta, de un pase a prisión, podría ser susceptible de infracción disciplinaria, prevista en el vigente Estatuto General de la Abogacía Española, tal y como lo demuestra el hecho de que esa misma corporación denunciase la actuación de este letrado ante la jurisdicción penal.

Tras un pormenorizado examen de la vigente normativa, y una vez plenamente acreditado el uso, al parecer, fraudulento de un pase a prisión, conducta a todas luces contraria a lo previsto en las normas que regulan el ejercicio de la abogacía y sin soporte legal alguno e independientemente de la valoración penal que se ha realizado de su conducta, es indudable que la misma puede y debe ser examinada a la luz de las normas estatutarias y deontológicas, por si fuese susceptible de reproche colegial.

Por ello, concluidas las actuaciones penales, tras el archivo de las mismas, el Defensor del Pueblo entendió que el colegio debió, en su caso, haber efectuado las oportunas comprobaciones para determinar si la utilización indebida de un pase a prisión resulta o no susceptible de sanción disciplinaria.

Se formuló una sugerencia a ese colegio, para que se procediese a la apertura de la pertinente investigación, para determinar si esta conducta profesional es susceptible de reproche disciplinario, no conforme a lo determinado en el vigente Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española y Estatutos propios de esa Corporación. En la fecha de elaboración de este informe, nos encontramos a la espera de recibir la respuesta colegial (10032130).

Resultan significativas las quejas de los ciudadanos que exponen que han denunciado a los profesionales que les defendían ante sus respectivos colegios de abogados, sin haber recibido comunicación alguna al respecto. En estos supuestos, y al entender que se puede estar incumpliendo la obligación de dictar resolución expresa que imponen las normas procedimentales a la corporación que proceda, se admiten estas quejas con la finalidad de conocer las razones de esta demora y, una vez constatada la normalización del expediente, se cierra nuestra investigación.

Por ejemplo, una ciudadana interesó la intervención del Defensor del Pueblo indicando que había denunciado ante el Colegio de Abogados de Pamplona al letrado designado por el turno de oficio para su defensa, sin haber recibido contestación a su denuncia, lo que le estaba ocasionando perjuicios, toda vez que, al parecer, no se accedía a su petición de cambio de letrado. En la fecha de elaboración de este informe se ha recibido la contestación colegial; en la misma se pone de relieve que se había procedido al cam-

bio interesado, para uno de los procedimientos en los que tenía reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, razón por la que se va a proceder al cierre de esta queja (11023346).

De manera pormenorizada se ha venido reflejando, en los últimos informes elaborados por el Defensor del Pueblo, la problemática derivada de las injustificadas dilaciones que se vienen produciendo en el pago de las prestaciones efectuadas a los profesionales por la asistencia jurídica gratuita, y en concreto a los abogados pertenecientes a los Colegios de Abogados de Madrid y de Alcalá de Henares.

A lo largo de este año ha continuado la investigación abierta con la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, recibiéndose, como consecuencia de la misma, un nuevo informe en el que se detallaban los pagos realizados entre el 27 de febrero y el 30 de junio de 2011, correspondientes a los tres últimos trimestres del año 2008, todo el año 2009 y 2010. Habida cuenta de este informe, se procedió al cierre de esta investigación (09014039).

No obstante lo anterior, el conflicto continuó abierto y posteriormente el decano del Colegio de Abogados de Madrid se dirigió a la Institución, poniendo en conocimiento del Defensor del Pueblo el acuerdo adoptado por la junta de gobierno de esa corporación, el día 17 de mayo de 2011, en virtud del cual se establecía que, hasta nuevo acuerdo, se suspendían todas las designaciones de abogados que prestan los servicios de asistencia letrada al detenido y turno de oficio, cuando ello no conlleve un perjuicio directo o irreversible al ciudadano de cuya defensa o asistencia se trate, quedando suspendidas todas las actividades del colegio en la gestión de los servicios de asistencia jurídica gratuita, siempre y cuando no afectasen al derecho de defensa de los ciudadanos, todo ello a partir del día 1 de junio del año 2011.

El acuerdo adoptado se basaba en la falta de revisión de las renumeraciones, las demoras en los pagos y en los perjuicios que todo ello conllevaba para este colectivo, aunque a principios del año 2011, cuando la deuda superaba los 35 millones de euros, certificada por el año 2010, la comunidad había procedido al abono parcial de la deuda con cargo al presupuesto de 2011, agotando el mismo.

En la citada comunicación, el colegio de abogados informaba del intento de aproximación llevado a cabo en el mes de febrero del año 2011, constituyéndose mesas de trabajo en las que finalmente no se consiguió un acuerdo, llevándoles todo ello a adoptar la suspensión del servicio.

Finalmente, se comunicaba que, durante el año 2010, se habían efectuado más de 134.000 intervenciones, garantizando la defensa de los intereses encomendados, además de 107.000 asistencias reales, no pudiendo los abogados soportar durante más tiempo esta situación.

El Defensor del Pueblo, consciente de la problemática del retraso de la Administración autonómica en el pago de los servicios efectivamente prestados por este colectivo, entendiendo que la adopción de una medida tan grave podría provocar perjuicios de muy diversa índole a los ciudadanos más desprotegidos, incluso pudiendo afectar a derechos fundamentales, solicitó un informe de la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, quien contestó poniendo de relieve, entre otras precisiones que, efectivamente, no se había procedido a la revisión de las remuneraciones desde el año 2003, ya que el Decreto 86/2003, de 19 de junio, por el que se regulaba la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en su artículo 32, contemplaba que dichas remuneraciones podrían ser objeto de actualización en función de

las disponibilidades presupuestarias existentes en cada momento en la Administración autonómica.

En su informe, la comunidad señalaba haber incrementado las subvenciones destinadas a sufragar la prestación de este servicio, habiendo pasado de 29.483.911 euros en el año 2004 a 47.629.473,61 euros en el año 2010, lo que suponía 18.145.563 euros más al final de este período, es decir, un incremento del 61,54 por ciento, habiendo pasado los expedientes tramitados en el año 2003 de 65.718 a un total de 130.880 en el año 2009. Por el contrario, en el año 2010 los expedientes de justicia gratuita habían sido 114.759.

En relación con la demora en los pagos, si bien se reconocía la misma, se informaba de las distintas medidas adoptadas, así el 30 de junio de 2010, se había efectuado el pago de las cantidades correspondientes al tercer y cuarto trimestres de 2009, ascendiendo su cuantía total a 22.701.587,55 euros, en concepto de prestación de servicios de asistencia jurídica gratuita.

Asimismo, se había realizado el pago de la totalidad de los honorarios devengados en el año 2010, con un importe de 43.224.271,25 euros.

Al objeto de afrontar el problema de la demora en el pago, se constituyeron dos mesas de trabajo, integradas por representantes tanto de los Colegios de Abogados de Madrid y de Alcalá de Henares, así como de la Administración autonómica.

También ponía de relieve la comunidad la constitución de las mesas de trabajo con los colegios de abogados, las propuestas y contrapropuestas que se hicieron y la imposibilidad de alcanzar un acuerdo por las discrepancias entre las posiciones mantenidas.

Del anterior informe se dio traslado al Colegio de Abogados de Madrid y se cerró la investigación. Posteriormente, se volvió a dirigir al Defensor del Pueblo el Decano del Colegio de Abogados de Madrid, indicando que no podían garantizar el derecho de defensa y la asistencia jurídica gratuita, en el caso de que la Comunidad de Madrid no atendiese a sus obligaciones en esta materia. Al parecer, el Colegio de Abogados de Madrid, desde el inicio del año 2011, no había dispuesto de cantidad económica alguna para poder hacer frente al coste que suponía este servicio, lo que estaba generando una gran inestabilidad en el colectivo de abogados que lo integran. Por ello, han reordenado temporalmente las prestaciones a su cargo desde el pasado día 1 de junio, sin que por parte de la Consejería de Presidencia y Justicia se haya dado respuesta a las propuestas llevadas a cabo desde los organismos de representación de la abogacía madrileña, entendiendo que con ello no se podrá estar en condiciones de seguir garantizando el derecho de defensa y asistencia letrada gratuita a los ciudadanos. Razón por la que el Defensor del Pueblo, en la medida en que se pueden estar viendo perjudicados legítimos derechos de los ciudadanos, procedió a la reapertura de esta investigación, para conocer las medidas que se prevé adoptar, de conformidad con las disposiciones presupuestarias existentes, para afrontar el pago de las cantidades certificadas y no abonadas. En la fecha de elaboración de este informe, nos encontramos pendientes de recibir la oportuna contestación (11012889).

Se han venido dirigiendo a esta Institución numerosos ciudadanos, en su mayoría estudiantes de la licenciatura de Derecho, trasladando su disconformidad con el contenido de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 31 de octubre de 2006 y, más en concreto, con la necesidad de superar las pruebas de aptitud profesional establecidas en el artículo 2 de la citada ley, para los licenciados que obtendrían

la licenciatura pasado el período de *vacatio legis* de cinco años establecido en la disposición final tercera de dicha ley.

Asimismo, han comparecido también estudiantes de las denominadas dobles licenciaturas, esto es de Derecho y Económicas, Periodismo, Políticas, etc., todas las cuales tienen una duración de seis años.

En su momento, en fecha 16 de enero de 2007, el Defensor del Pueblo consideró plenamente constitucional la ley, emitiendo para ello la oportuna resolución, al no encontrar fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la misma.

A pesar del amplio período de *vacatio legis* que se estableció para que ningún estudiante de Derecho que lo fuera a la fecha en que se aprobó la ley, octubre de 2006, pudiese ver perjudicadas sus expectativas y derechos, teniendo en cuenta que en aquellos momentos la licenciatura de Derecho era de cinco años, es también cierto que el legislador no tuvo en cuenta la especialidad del colectivo de las llamadas «dobles licenciaturas» que igualmente obtendría la misma licenciatura en Derecho que sus compañeros que estudiaban únicamente la licenciatura en Derecho, pero que, sin embargo, debido a los estudios complementarios que realizaban, legalmente previstos y regulados, no obtendrían dicha licenciatura hasta la finalización del sexto año, es decir, en el verano de 2012.

En este sentido, los estudios de Derecho realizados por dicho colectivo, que les permitirá obtener la licenciatura en Derecho, son idénticos a los de sus compañeros que estudiaron simplemente la licenciatura en Derecho, por lo que este colectivo podría verse discriminado con respecto a sus compañeros estudiantes de Derecho.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo consideró conveniente trasladar al Ministerio de Justicia la reivindicación de este pequeño colectivo, interesando la posibilidad de adoptar alguna solución que equiparara sus condiciones de acceso a las profesiones de abogado y procurador con la de todos los que iniciaron la carrera de Derecho en septiembre-octubre de 2006, inmediatamente antes de la publicación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, encontrándose pendiente de recibir la oportuna contestación ministerial (11023189).

1.9. Notarios y Registradores

Si bien es cierto que continúan siendo escasas, se han seguido recibiendo algunas quejas de los ciudadanos relacionadas con la actuación de las oficinas de Notaría y Registros de la Propiedad.

En el informe del pasado año quedó reflejada la investigación ante la Secretaría de Estado de Justicia, al indicar una ciudadana que, consultado el Registro Central de Condiciones Generales de Contratación, había constatado que no estaba inscrita la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de diciembre de 2009, por la que se declaran nulas por abusivas determinadas cláusulas de ciertos contratos bancarios, siendo obligatoria la inscripción en el Registro de Bienes Muebles de las sentencias relativas a condiciones generales de contratación.

En su comunicación, la Secretaría de Estado manifestó haber pedido informe a la Secretaría de Gobierno del Tribunal Supremo, quien a través del secretario de la Sala

Primera, desglosó el alcance de la sentencia dictada, poniendo de relieve que a la vista de todas las sentencias dictadas a lo largo del procedimiento, sería preciso dirigirse al Juzgado de Primera Instancia número 44 de Madrid, donde se había tramitado el procedimiento y, por ello, el competente para llevar a cabo la ejecución. A la vista de ello, la Secretaría de Estado se dirigió a ese juzgado que indicó que, notificada a las partes la llegada de los autos, se emitió testimonio de la sentencia a la parte actora. No habiéndose llevado a cabo el libramiento de mandamiento al Registro Central de Condiciones Generales de Contratación, al ser una justicia rogada. No obstante, el Secretario de Gobierno del Tribunal Supremo envió certificación de la sentencia al Registro Central de Condiciones Generales de la Contratación, quedando garantizada su constancia (10023758).

Un ciudadano contactó con la Institución, trasladando su preocupación con los perjuicios que le estaban ocasionando en sus intereses las demoras que se venían produciendo en la tramitación de un expediente incoado por la Dirección General de los Registros y del Notariado, tras su denuncia contra la actuación de la titular de una oficina notarial de Elche. Tras constatar que, una vez normalizada la tramitación, se había dictado la oportuna resolución resolviendo la cuestión denunciada, se procedió al cierre de la investigación (11014616).

En similares términos se abrió otra investigación como consecuencia de la falta de respuesta a una denuncia contra la actuación de un notario, formulada ante el Colegio de Notarios de Valladolid y ante la Dirección General de los Registros y del Notariado. Una vez dictada la oportuna resolución, estimatoria de las pretensiones sostenidas por los instantes de esta queja, se procedió al cierre de esta investigación (09019704).

1.10. Solicitud de indulto al preso más antiguo de España

El Defensor del Pueblo ha seguido con especial interés la situación de un ciudadano que permanece en prisión de manera casi ininterrumpida desde el año 1976. A lo largo de este tiempo el recluso, que no había cometido «delitos de sangre» o contra las personas, había visto incrementada, sucesivamente, la pena inicialmente impuesta como consecuencia fundamentalmente de las evasiones que había protagonizado.

Esta Institución, desde el año 2009, había venido tramitando expedientes relativos al citado ciudadano ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias interesándose por su estado de salud, y por diversas vicisitudes relacionadas con su situación penitenciaria.

La Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen reglas para el ejercicio de la gracia del indulto, modificada en algunos de sus preceptos por la Ley 1/1988, de 14 de enero, establece en el artículo 19 que pueden solicitar el indulto los penados, sus parientes o cualquier otra persona en su nombre, sin necesidad de disponer de un poder escrito que acredite su representación. Al propio tiempo, y sin perjuicio de la potestad del Gobierno para elevar o no a Su Majestad el Rey la propuesta de gracia, parece desprenderse de lo dispuesto en el artículo 25 relativo al preceptivo informe del Tribunal sentenciador que ha de valorarse la «justicia o conveniencia» de la concesión de la gracia.

En este sentido, hasta ahora, nunca el Defensor del Pueblo había considerado oportuno solicitar la concesión de un indulto. En efecto, y sin minusvalorar los delitos cometidos en su día por el interesado, el Defensor del Pueblo entiende que su deuda contraí-

da con la sociedad está suficientemente saldada. Los delitos cometidos han supuesto para el mencionado interno un cumplimiento efectivo superior a los treinta años de prisión, de tal modo que entre los veintiséis años de edad y los sesenta y uno que tiene actualmente, la mayor parte del tiempo ha permanecido en la cárcel. Sin embargo, la orientación de la pena privativa de libertad a la reinserción social que establece nuestra Constitución no se compadece con una permanencia tan prolongada, máxime teniendo en cuenta, como se ha indicado anteriormente, que el interesado carece de «delitos de sangre» o contra las personas.

Sobre esta base, el Defensor del Pueblo consideró conveniente solicitar su indulto al Ministerio de Justicia. Finalmente, dos Reales Decretos de 16 de diciembre de 2011 promulgados por el Gobierno anterior y uno de 20 de enero de 2012 promulgado por el Gobierno actual han concedido al interesado tres indultos. En el momento de escribir estas líneas es de esperar la próxima puesta en libertad del interesado, que aún no se ha producido (09006413).

1.11. Niños robados

Tras la comparecencia personal en la Institución de representantes de familias afectadas por el lamentable suceso de los denominados «niños robados» en nuestro país, se inició una investigación ante la Secretaría de Estado de Justicia exponiendo el gravísimo problema que afecta a numerosas familias que se han visto inmersas en esta problemática. Se trata de la sustracción de niños acaecida durante muchos años, al parecer de forma numéricamente muy elevada, con el objeto de entregar ilícitamente esos niños en adopción a terceros. Al tiempo, se comunicaba falsamente a los verdaderos padres el presunto fallecimiento de los niños.

Ante dicha situación y a la vista de la recepción de numerosas quejas sobre este tema, el Defensor del Pueblo dio traslado a la citada Secretaría de Estado de su máximo interés en la investigación de estos hechos, a los que debería darse un tratamiento global, sin perjuicio de las acciones judiciales concretas que han venido desarrollándose. De manera paralela, y habiendo conocido la apertura de diligencias en diversas fiscalías del país, y sin perjuicio del tratamiento global que debiera darse a este problema a través de una serie de medidas a adoptar por el Ministerio de Justicia u otros departamentos y administraciones, se estimó procedente solicitar a la Fiscalía General del Estado informe sobre el tratamiento procesal que se estuviera dando a las denuncias de los afectados, número de procedimientos incoados y estado de los mismos.

No en vano es necesario resaltar que los distintos colectivos de víctimas de niños robados en España entre las décadas de los años 40 y 90 cifran en 1.414 el número de casos abiertos en estos momentos en los tribunales. Este mero dato evidencia la entidad real del problema y la repercusión social que está adquiriendo en la medida en que muchas familias que no habían sido capaces de denunciar su situación, lo están haciendo en la actualidad, lo que viene a reafirmar la creencia de que no nos encontramos ante hechos aislados, sino que es necesario cuestionarse dónde están esos niños sobre cuyo fallecimiento no se dieron en su momento las debidas explicaciones a sus familiares, a quienes por supuesto no se les dejó ver a los bebés supuestamente fallecidos ni en muchos casos darles sepultura.

Entre las actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Justicia hasta la fecha cabe resaltar la designación de la figura de un coordinador dentro del ministerio, como

persona encargada de mantener la relación con las asociaciones que integran a las personas afectadas por el robo de niños, y que presta el apoyo continuo a estos ciudadanos en todo lo que pudieran necesitar. Igualmente el ministerio se ha comprometido a efectuar un máximo de coordinación entre organismos, teniendo en cuenta que existen muchas competencias que afectan a otros departamentos (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad) y a las comunidades autónomas.

En este sentido, y teniendo en cuenta la limitación que supone la protección de datos como derecho constitucional, el ministerio adelanta que quien puede autorizar el acceso a la documentación que obra en los registros, es el fiscal o juez de instrucción en el curso de un procedimiento judicial, si bien desde el departamento citado se allanaría cualquier dificultad que no encontrara fundamento en la protección de los derechos fundamentales. Así, se encuentra ya en marcha un protocolo de actuación para la realización de las pruebas y el establecimiento de una base de datos en el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses que ha sido puesta a disposición de los juzgados y tribunales y del Ministerio Fiscal, para que dispongan de un posible cruce de datos entre personas afectadas respecto de las que ellos mismos hubieran acordado la toma de muestras.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado en el informe remitido hacía referencia a que, con objeto de tener un conocimiento del alcance real de los hechos y mantener la debida coordinación, garantizando el principio de unidad de actuación que proclama el artículo 124 de la Constitución española y desarrolla el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, los fiscales jefes de las distintas fiscalías territoriales vienen manteniendo continuamente informada a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, sobre el alcance de las investigaciones que hubieran incoado para la averiguación de los hechos, así como de cualquier decisión que pudiera afectar al fondo de la causa.

Recientemente, la Defensora del Pueblo (e.f.) ha vuelto a dirigirse a la Fiscalía General del Estado y a la Secretaría de Estado de Justicia en orden a impulsar las actuaciones en un asunto de tanta relevancia (11004072).

2. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

2.1. Consideraciones previas

Durante el período al que se refiere el presente informe, la población penitenciaria global de España ha mantenido la tendencia a la disminución iniciada el pasado año, tras un largo período de crecimiento ininterrumpido.

El año 2011 se inició con una población reclusa en España de 73.784 personas, habiéndose iniciado con 70.491 y ha concluido con 5.542 personas privadas de libertad menos de las que había al inicio del año 2010. Se ha de destacar como positivo el mantenimiento de la tendencia a la disminución de la población penitenciaria tras el punto de inflexión que se produjo en 2010, pues implica, aparte de otros factores que se podrían considerar, un relativo alivio de la todavía elevada tasa de ocupación de las instalaciones que dan soporte al sistema penitenciario español.

La distribución de la población penitenciaria atendiendo al criterio territorial, agrupada en comunidades autónomas ofrecía a finales de 2011 los datos que a continuación se exponen:

Andalucía: 16.205 internos; Aragón: 2.499; Asturias: 1.441; Illes Balears: 1.772; Ciudad Autónoma de Ceuta: 256; Ciudad Autónoma de Melilla: 289; Canarias: 3.575; Cantabria: 661; Castilla-La Mancha: 1.987; Castilla y León: 5.734; Cataluña: 10.524; Extremadura: 1.327; Galicia: 3.710; La Rioja: 369; Madrid: 9.420; Murcia: 1.638; Navarra: 251; País Vasco: 1.437, y Comunitat Valenciana: 7.396.

De estos datos creemos conveniente destacar que la Comunidad Autónoma de Canarias terminó el año 2010 con 3.023 internos y en 2011 lo hizo con 3.575. Esta circunstancia encuentra su explicación en la apertura de un nuevo centro en el referido archipiélago. Otro dato significativo, y además en cierto modo relacionado con el anterior, es la minoración de la población de los centros penitenciarios de Galicia, se ha pasado de 4.401 internos en el año de 2010 a 3.710 al final de 2011. Cabe entender que buena parte de los reclusos que no podían obtener el traslado a las islas Canarias por falta de plazas, con la apertura de la nueva prisión han obtenido finalmente la posibilidad de regresar a su lugar de vinculación sociofamiliar, para terminar de extinguir la pena impuesta.

Las prisiones de la Comunidad de Madrid también han experimentado una reducción significativa a lo lago de 2011, pasando de 10.273 reclusos en el año 2010 a 9.420 a finales de 2011.

Por otra parte, la apertura de un nuevo centro penitenciario en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia justifica que su población haya pasado de 881 internos a 1.638 en el período analizado.

Las prisiones de Córdoba (1.680); Zuera en Zaragoza (1.806); Hombres de Barcelona (1.764); Quatre Camins en Granollers (Barcelona) (1.744); Madrid V (1.696), y Valencia (2.320) eran, a finales de 2011, las prisiones más pobladas de España. Se ha de llamar de nuevo la atención en relación con la sobreocupación de centros penitenciarios aunque atemperada la valoración a que pueda haber lugar por la apertura de nuevas instalaciones y la reducción de la población penitenciaria a la que se acaba de hacer referencia.

Resulta preocupante que en el actual contexto de reducción del gasto público se tomen medidas que dificulten que sean dotadas de forma suficiente y adecuada las plantillas de los centros penitenciarios en funcionamiento, en fase de construcción o las de aquellos otros que habiendo sido ya construidos, todavía no están en servicio, pese a lo cual generan importantes gastos mientras permanecen en uso instalaciones obsoletas e inadecuadas a las que estaba previsto que sustituyeran.

La adecuada dotación de las plantillas de los centros penitenciarios es condición imprescindible de los dos requisitos básicos sin los cuales no cabe plantearse ninguna intervención penitenciaria; en primer lugar, es el único medio de garantizar que la prisión es un entorno de seguridad idónea y suficiente para garantizar los derechos fundamentales de los internos y de los propios funcionarios en el desarrollo de la finalidad custodial que a la prisión le atribuyen las leyes. La garantía del derecho fundamental a la vida, integridad física y a la seguridad obliga a que la Administración se dote de suficiente personal de vigilancia. También es necesaria la disponibilidad de los recursos humanos suficientes para la provechosa extensión, al mayor número posible de centros penitenciarios, del amplio catálogo de programas de tratamiento existente en la actualidad, sin olvidarnos de las crecientes responsabilidades atribuidas a la Administración penitenciaria, que indudablemente exigen la actuación de funcionarios que integrados en servicios de ejecución de penas se ocupen de la gestión de diversas modalidades de cumplimiento: trabajos en beneficio de la comunidad, sustitución de la pena privativa de libertad por medidas terapéuticas o modalidades de ejecución de penas privativas

de libertad que no comporten estancia en centros cerrados: semilibertad presencial o mediante control telemático, y libertad condicional.

Durante el año 2011 el Defensor del Pueblo en el ejercicio de las competencias que le corresponden tanto como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos fundamentales, como las que se derivan de su carácter de Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, a tenor de las previsiones contenidas en el artículo 3 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ha girado visita a los siguientes Centros Penitenciarios: Madrid III (Valdemoro); Castellón I; Sevilla Mujeres (Alcalá de Guadaíra); Unidad de Madres de Sevilla; Albolote (Granada); Figueres (Girona); Melilla; Madrid IV (Navalcarnero); Villanubla (Valladolid); Barcelona Hombres; Salto del Negro (Las Palmas de Gran Canaria); Tenerife, y Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante.

Las visitas a los Centros Penitenciarios Castellón I, Sevilla Mujeres, y al Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, fueron efectuadas por equipos multidisciplinares conformados por asesores externos y del Defensor del Pueblo especialistas en Derecho, Psiquiatría forense, Medicina forense y Criminología.

Durante el presente año ha tenido lugar un cambio metodológico en el desarrollo de las visitas giradas a los centros penitenciarios, de modo que se ha dado un mayor protagonismo a las entrevistas con internos, lo que complementa la supervisión de las instalaciones que conforman los centros penitenciarios.

Se han iniciado 54 investigaciones de oficio en materia penitenciaria, 15 de las cuales se relacionan con fallecimientos de personas privadas de libertad en prisión, bien sea como consecuencia de conductas suicidas, reacciones adversas a drogas o acciones violentas habidas en prisión.

Resulta particularmente llamativa la aparición durante este año de un comparativamente elevado número de noticias relacionadas con presuntas actuaciones irregulares de funcionarios de la Administración penitenciaria. Así, han sido detenidos funcionarios de los Centros Penitenciarios de El Salto del Negro en Las Palmas de Gran Canaria; Lanzarote (11009494); Córdoba (11008186), y Quatre Camins (11019946), por introducir droga en prisión durante 2011. Se denunció en medios de comunicación la presunta existencia de funcionarios del Centro Penitenciario de Ceuta que acceden a suministrar teléfonos móviles, alcohol y drogas a los internos a cambio de prebendas (11009751). Un funcionario fue condenado por abuso sexual (11003602). Finalmente, el Director del Centro Penitenciario de Huelva fue cesado por presunto favorecimiento a un narcotraficante (12000443).

Se trata de noticias de prensa que han dado origen a actuaciones de oficio por parte de esta Institución; no quiere decirse por ello que se deba extender una imagen de corrupción generalizada, que es evidente que no existe, pero sí ha de estimular a la Administración, sin perjuicio de las consecuencias judiciales a que pudiera haber lugar, para que persevere en su actuación preventiva y correctora, mediante la potenciación de la detección temprana de conductas desviadas en su propio seno, con la finalidad de elevar el prestigio y reconocimiento de la mayoría de los funcionarios de la Administración penitenciaria, que cumple escrupulosamente sus obligaciones y por todos es sabido que han de realizar su trabajo en condiciones en ocasiones penosas y peligrosas.

El repaso a las actuaciones de oficio pone de relieve que algunas de ellas han tenido su origen en denuncias enviadas precisamente por funcionarios quienes, a través de los medios de comunicación social, hacen públicas las deficiencias que afectan a la presta-

ción del servicio público penitenciario. Así, se ha conocido que las entonces recientes obras de ampliación del Centro Penitenciario de Picassent (11017759) presentaban ciertas deficiencias, que las condiciones de la Sección Abierta del Centro Penitenciario de Badajoz no son adecuadas (11010087), que el Centro Penitenciario de Tenerife II sufre la presencia de un alto número de roedores en sus instalaciones (11016371) o que los funcionarios del Centro Penitenciario de Villabona perciben que no se encuentran adecuadamente cubiertos frente a los riesgos laborales que sufren (11023019). Los funcionarios de los Centros Penitenciarios de Tahiche y Morón denunciaron falta de seguridad (11023050) y (11019016), y los de Puerto III llamaron la atención sobre el estado de las alarmas antiincendios y la situación sanitaria de ese centro (11020139 y 11014071). Del Centro Penitenciario de Almería se publicó por esta misma vía la presencia de gatos, mosquitos y cucarachas en número que alarmó a los funcionarios, y así lo dieron a conocer a través de los medios de comunicación (11006101).

2.2. Fallecimientos en prisión

La Administración viene legalmente obligada a garantizar en el interior de las instalaciones penitenciarias que gestiona la vida y la seguridad de las personas cuya custodia le ha sido confiada. No es preciso recordar que el valor del derecho fundamental a la vida motiva que esta Institución se encuentre constante y especialmente alerta cuando se trata de supervisar la actuación de la Administración penitenciaria en esta materia.

Es práctica consolidada que cuando por cualquiera de las vías usuales se tiene noticia del fallecimiento de un recluso, se incoe un expediente.

Los últimos datos disponibles, a falta de recibir el informe sobre mortalidad en 2011 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, pone de relieve que la tasa de mortalidad por mil internos se encontraba a niveles similares a los del año 2003, en 3,42, y que la tasa de mortalidad por sexos muestra que en varones es 2,7 veces mayor que en mujeres, aunque precisa la Administración que este dato posee un valor relativo, habida cuenta de que el número de fallecimientos de mujeres hace que cualquier variación tenga una repercusión elevada en la tasa de mortalidad. Cerca del 65 por ciento de los fallecimientos habidos en los centros penitenciarios gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se deben a causas naturales, mientras que el resto se reparten entre drogas, 21 por ciento, suicidios, 12 por ciento, accidentes 0,9 por ciento y agresiones el 1,3 por ciento.

Respecto de los centros penitenciarios gestionados por la Generalitat del Cataluña sí se dispone de datos correspondientes a 2010 y éstos muestran que fallecieron 65 reclusos en 2003; 61 en 2004; 74 en 2005; 51 en 2006; 66 en 2007; 57 en 2008; 55 en 2009, y 51 en 2010. De los 51 fallecimientos correspondientes a 2010, 30 lo fueron por causas naturales, 16 por sobredosis, 5 por suicidio y ninguno por agresión o accidente.

La institución del Defensor del Pueblo dispone de los datos correspondientes a los suicidios consumados y en grado de tentativa que han tenido lugar durante 2010 en centros dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias: de los 56 casos de tentativa de suicidio, 36 tuvieron lugar mediante ahorcamiento; 13 por cortes; 1 por golpes; 1 por incendio; otro por precipitación, y cuatro por ingestión. Los suicidios consumados durante ese año ascendieron a 23, todos ellos por ahorcamiento. Atendiendo a la edad: 5 tenían entre 26 y 30 años; 6 de 31 a 40; 10 de 41 a 60, y 2 eran

mayores de 60 años. De los intentados: 1 era mayor de 18 y menor de 20 años; 14 tenían entre 21 y 25 años; 11 de 26 a 30; 20 de 31 a 40 años, y 10 de 41 a 60 años de edad.

Atendiendo a la situación penitenciaria de las 23 personas que consumaron suicidio, 7 se encontraban en situación de prisión preventiva, 1 internado judicial y el resto penados, de los cuales 1 estaba en régimen abierto y los 14 restantes en régimen ordinario o cerrado. Por lo que respecta a los intentos de suicidio, 18 se encontraban en situación de prisión preventiva, 3 internados judiciales y el resto penados, de los cuales 1 estaba en régimen abierto y los 34 restantes en régimen ordinario o cerrado.

Si se considera la tipología delictiva, se aprecia que 2 de las personas que se suicidaron en centros dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias estaban en prisión por delitos contra la libertad sexual; 9 por delitos contra las personas; 4 contra la propiedad; 3 contra la salud pública; 1 por delito cometido en el ámbito familiar, y 4 por otros delitos. En lo que atañe a las tentativas de suicidio se observa que 6 de estas personas estaban en prisión por delitos contra la libertad sexual; 15 por delitos contra las personas; 24 contra la propiedad; 5 contra la salud pública; 4 delitos cometidos en el ámbito familiar, y 2 por otros delitos.

En resumen, el número de suicidios acaecidos durante el año 2010 representa una mejora respecto de los datos correspondientes a 2009. No obstante, resulta muy llamativo y así se señaló en su momento a la Administración que a ninguno de los 23 internos que consumaron suicidio durante el año 2010 le fue detectada su situación como de riesgo, y en consecuencia no estuvieron sometidos a las medidas contempladas en el Programa de Prevención de Suicidios. Circunstancia que, evidentemente, refleja la necesidad de realizar nuevos esfuerzos para agotar las posibilidades de mejora de este instrumento de intervención en su faceta predictiva. En este sentido es prioritario que los responsables de los centros concretos asuman plenamente el mensaje lanzado desde los servicios centrales de la Administración para que se profundice en el conocimiento de la personalidad de los internos como vía de detección de aquellas personas privadas de libertad con tendencias autolíticas no apreciadas mediante el Programa de Prevención de Suicidios vigente. Al tiempo, a los servicios centrales les corresponde continuar estudiando con profundidad cada suicidio ocurrido o que pueda tener lugar, con la finalidad de disponer de elementos de análisis y conclusiones que den explicación a la circunstancia antes señalada, de que ninguno de los 23 internos suicidados generara en su momento la activación del plan de intervención específico existente.

Como consecuencia de la visita multidisciplinar girada al Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante fueron analizados los expedientes de muertes en reclusión de los últimos tres años. La mayoría de muertes se produjo dentro del hospital psiquiátrico antes citado y no en el hospital extrapenitenciario. Llama especialmente la atención la muerte en reclusión de una persona por cáncer. El centro, según se constató, no cuenta con equipo de paradas. Se han registrado una media de 1,8 suicidios en los últimos cinco años. Se examinaron uno a uno todos los expedientes de suicidios de los últimos cuatro años, incluyendo los archivos de información reservada y las necropsias. Del análisis destaca que ninguno de los pacientes de los que se ha examinado su expediente estaba en el Plan de Prevención de Suicidios. Observando las tendencias de los últimos diez años puede observarse que el Programa de Prevención de Suicidios no ha disminuido en este establecimiento el número de óbitos por esta causa. En este establecimiento todos ellos se han producido por ahorcamiento y el 80 por ciento han utilizando para ello el cable eléctrico del televisor de la habitación o el cable de un aparato de música propiedad del mismo paciente. Además para el ahorcamiento se usan los barrotes hori-

zontales de las ventanas que existen en todos las habitaciones del hospital. El patrón de suicidios que se deriva de los casos recogidos es el denominado suicidio por ocasión, en el que no es la severidad de la enfermedad la que determina el suicidio, sino la facilidad de los medios disponibles. Es decir, personas sin una auténtica voluntad suicida realizan tentativas que pudieran ser de menor relevancia, pero la disponibilidad de métodos necesariamente letales provoca que estos finalicen en muerte.

Sorprende por tanto que las cifras de suicidios al año no hayan disminuido pese a la introducción de un Plan de Prevención de Suicidios y que el modo en que estos se producen sea el mismo desde hace diez años, aunque se es consciente de que la población atendida en este período ha aumentado. A ello coadyuvan dos factores, los barrotes horizontales en las ventanas y la existencia de cables de suficiente longitud para el ahorcamiento. Con ser el principal factor de riesgo, su corrección es compleja por el elevado costo, porque suplirlo por cristal implicaría poner aparatos de aire acondicionado y sobre todo porque son arquitectónicamente menos agresivos visualmente y dan más sensación de profundidad a las celdas. En este sentido, una solución sería la de realizar obras para el empotramiento de los televisores o que estos estén alimentados por cables encajados en el muro a través de canalones u otras estructuras de obra, evitando en cualquier caso el cableado libre que pueda ser fácilmente usado como lazo. Según se ha conocido, tras cada suicidio consumado se crea una comisión interna del centro que interroga a todos los posibles testigos. Es preocupante que se incluya siempre a compañeros e internos cercanos al fallecido. Una comisión de tipo inquisitivo que formule preguntas directas a otros pacientes que ya de por sí están bajo el impacto de los hechos, es susceptible de generar vivencias de culpa graves estimulando fantasías de lo que la persona podría o debería haber hecho para evitar lo ocurrido, dado que se trata de información que en muchos casos no aporta datos realmente sustanciales, sería deseable que, salvo casos en que otro enfermo sea testigo directo o tenga datos clave para el esclarecimiento de los hechos, se realizaran investigaciones que utilicen métodos indirectos sin necesidad de preguntar directamente a los pacientes sobre elementos vinculados con el suicidio o con su papel en el acontecimiento. En todo caso, esto podría ser realizado por el psiquiatra tratante, dentro del marco de un trabajo terapéutico del duelo.

La visita al Centro Penitenciario de Castellón permitió constatar que en este centro penitenciario no se ha producido ningún fallecimiento por suicidio desde el año 2004, lo cual sugiere, aparte de otras consideraciones, el buen desempeño de los profesionales que prestan servicio en este centro.

La reacción adversa a las drogas es la primera causa de muerte en prisión por causas no naturales. Los últimos datos facilitados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ponen de manifiesto que en el año 2009, 47 personas fallecieron por este motivo en las prisiones gestionadas por esa Administración y durante 2010 fueron 16 los fallecidos en prisiones de Cataluña.

Con la finalidad de abordar el problema que representa la presencia de droga en prisión se tuvo conocimiento del diseño del programa piloto del Plan General de Actuación en Materia de Drogas en siete centros penitenciarios. Es conocido, razona la Administración, que la presencia de drogas en prisión supone la afectación del derecho a la vida, a la integridad física, a la salud de los internos y representa una cortapisa al normal desarrollo de los programas de tratamiento a la drogadicción. El clima social de la prisión, en ocasiones se puede ver afectado por la presencia de droga y eventualmente la disponibilidad de droga en la prisión puede hacer incurrir a la Administración en gastos

derivados de la responsabilidad patrimonial a que pueda haber lugar en supuestos de abuso de drogas con resultados lesivos para su vida o integridad física. La presencia de droga en prisión devalúa la imagen institucional y la percepción de su eficacia.

En este contexto se desarrolló en el ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias la experiencia piloto del Plan General de Intervención en Materia de Drogas que comenzó a mediados del mes de abril del año 2010 y en el mes de septiembre de dicho año se llevó a cabo la evaluación del mismo, tomando como indicadores básicos de referencia los fallecimientos, los episodios de sobredosis que han exigido intervención médica, las aprehensiones de sustancias estupefacientes, el empleo de medios técnicos para la detección y el control de drogas y la valoración de los efectos de la información facilitada sobre los daños de las mismas. Como conclusiones significativas, se aprecia que el número de fallecimientos por sobredosis disminuyó tras la implantación del Plan de Intervención, los datos sobre tratamiento por sobredosis no son relevantes a efectos comparativos y de apreciación de tendencia pues, antes de la implantación del programa, estas vicisitudes no se registraban sistemáticamente. El número de incautaciones de sustancias estupefacientes aumentó a causa del incremento de las actuaciones. Se evidencia que los principales puntos de entrada son las comunicaciones con familiares e íntimas y los regresos de permiso, y el método más usual es la introducción dentro del propio cuerpo. Las campañas de sensibilización realizadas a través de carteles y pegatinas con los posibles daños y repercusiones penales o penitenciarias que pudiera tener la introducción de drogas en el centro se estima que tuvieron una buena acogida entre los internos y familiares. El apoyo de las unidades policiales y caninas muestra tanto a los familiares como a los internos la voluntad de la Administración de reducir la disponibilidad de drogas en prisión, sus efectos, afirma la Administración, han sido positivos a estos efectos.

Tras la positiva valoración de la experiencia piloto se ha generalizado el Plan de Intervención en Drogas en todos los centros, en virtud de lo dispuesto en la Instrucción 3/2011, donde se detallan los procesos para abordar el problema de la presencia de las drogas en prisión y tratar a aquellos reclusos que presentan problemas de toxicomanías. En este ámbito, se aboga por la actuación conjunta y coordinada entre tratamiento, sanidad y seguridad. La intervención sobre la demanda se llevará a cabo a través de los programas de drogodependientes, programa de prevención y educación para la salud, programa de intercambio de jeringuillas, programa de tratamiento con metadona, programa de deshabituación y del programa de reincorporación social.

El Plan de intervención general en materia de drogas ya ha comenzado a funcionar en todos los centros, en consecuencia, su evolución será objeto de particular atención de esta Institución (0100069 y 09002649).

2.3. Malos tratos

En el informe del año anterior se dio cuenta de la tramitación de una investigación relativa a la queja de un interno que, antes de salir de un centro penitenciario para su traslado a otra prisión, manifestó haber sido pegado por ciertos funcionarios. A su llegada al centro de destino, efectivamente, presentaba algunas lesiones, según constató el médico que le atendió en aquel momento, si bien el recluso mantenía que el informe médico que se le realizó no recogía con toda precisión las lesiones que efectivamente presentaba al momento de su ingreso en el centro de destino.

La tramitación de la investigación en el presente momento versa sobre lo que cabe esperar que sea realizado por la Administración penitenciaria ante la recepción de una queja de malos tratos formulada por un interno, bien directamente o a través de esta Institución como ejemplifica el presente caso. En términos generales, la Administración ha venido considerando que se ha actuado correctamente, aunque finalmente admitió que habría sido más correcto que las averiguaciones iniciales hubieran sido llevadas a cabo por la Inspección penitenciaria y no por el propio centro donde se produjeron los hechos.

En relación con este asunto esta Institución ha señalado que el despliegue territorial de la Inspección penitenciaria recientemente impulsado podría afectar, en aquellos casos en que los inspectores hayan sido previamente responsables de centros penitenciarios objeto de sus nuevas funciones, a la imparcialidad que deben poseer los órganos fiscalizadores internos respecto de las unidades administrativas sometidas a su supervisión y control.

Reconoce la Administración con evidente retraso que habría sido conveniente realizar una actividad indagatoria de mayor intensidad. Aunque persiste en restar importancia a los hechos, señalando que se trataba de una lesión leve y que habían transcurrido tres meses desde que se produjeron y se tuvo conocimiento de ellos. El Defensor del Pueblo no puede compartir el criterio que se desprende de esa consideración por cuanto estimamos que el hecho de que un interno llegue a un centro con lesiones que manifiesta que le han producido funcionarios del centro de origen, que tales lesiones estén documentadas en un informe médico que además no recoge la versión del interno sobre su origen, tiene por sí, y además si va unida a las circunstancias señaladas, suficiente gravedad y entidad como para que la propia Administración, sin necesidad de otros motivos, considere imprescindible investigar con detenimiento lo sucedido.

En consecuencia, no se puede admitir pacíficamente que a socapa de la levedad de las lesiones y el tiempo transcurrido y el contenido del escrito remitido por el compareciente en su momento a la Administración, no se le tomara una mínima declaración al recluso por parte de algún funcionario con responsabilidad, alguien a quien el interno pudiera percibir como ajeno a la plantilla del establecimiento y con capacidad de empatía suficiente para que le facilitara información relevante de los hechos que pudieran haber ocurrido. Esta mínima actuación, como dicta la lógica, es el inicio inexcusable de cualquier investigación.

En el curso de esta investigación también se efectuó una recomendación con la finalidad de que se documentasen gráficamente las lesiones que pudieran presentar por diversos motivos los reclusos. En este asunto, la Administración parte del principio de que cada facultativo valorará libremente en cada caso concreto la necesidad de tomar fotografías o no como material complementario a su actuación profesional. Este planteamiento podría constituir un punto de partida interesante, aunque lamentablemente no se concretó cómo podría articular ese profesional sanitario en la práctica su propósito de documentar gráficamente las lesiones de reclusos y de funcionarios de las que pudiera tener conocimiento en su práctica profesional, además, se aduce la inexistencia de un marco normativo. Al propio tiempo, se argumenta por la Administración en el sentido de restar objetividad a la fotografía como medio de prueba.

La institución del Defensor del Pueblo no concibe la documentación gráfica de lesiones como un acto únicamente de la esfera de actuación sanitaria, sino que entiende que posee una naturaleza administrativa mixta con un componente regimental importante y con una finalidad doblemente defensiva que apoya tanto el derecho de los internos a

dar soporte a sus eventuales denuncias por extralimitaciones en el empleo de medios coercitivos, y asimismo constituye un rápido y eficaz medio de prueba que excluiría la viabilidad de aquellas denuncias infundadas por malos tratos que pudieran formularse contra funcionarios pertenecientes a la Administración penitenciaria.

Junto al relato de los hechos, el facultativo ha de describir en el parte de lesiones aquellas que aprecie y la impresión que le pueden producir aquellas que no apreciándose pudieran colegirse del relato del interno. Sería deseable que en este contexto la incorporación de un documento gráfico se entendiera como algo lógico y natural.

Se ha de recordar que la Administración en el ejercicio habitual de sus funciones realiza fotografías de internos, familiares, etc., y si respecto de ellas no existen problemas técnicos ni funcionales, entendemos que tampoco deberían existir para las que ahora se proponen, con la diferencia de que las que ahora se propugnan por esta Institución respecto de las lesiones que pudieran sufrir los internos, poseen un carácter, aunque difuso e indirecto, innegablemente protector del derecho fundamental a la integridad física y moral y a la proscripción de los tratos degradantes contemplada en el artículo 15 de la Constitución española, parte nuclear de la razón de ser de instituciones como el Defensor del Pueblo, lo que le obliga a reclamar que no sea desoída la recomendación formulada en el ejercicio de sus competencias, a fin de que la Administración dicte las instrucciones necesarias para que se proceda a tomar fotografías de las lesiones que puedan presentar los reclusos cuya custodia es atribuida a la Administración penitenciaria, como consecuencia de la aplicación de medios coercitivos, o por cualquier otro motivo, bien sean peleas entre internos o autolesiones, así como las que presenten al momento de su ingreso en prisión procedentes de libertad o de otro establecimiento penitenciario (08016605).

Por lo que respecta a la investigación seguida con ocasión de las presuntas actuaciones irregulares de un trabajador del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, al que se le atribuyen contactos irregulares con enfermas mentales alojadas en este centro y haber cometido malos tratos durante el presente año, han proseguido en trámite los dos procedimientos penales seguidos contra él, encontrándose suspendidos los correspondientes expedientes administrativos de corrección disciplinaria (10007998).

En el curso de la visita realizada en 2011 a este establecimiento por un equipo multidisciplinar, de la que se dará cumplida cuenta en el Informe anual del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención, fue analizado el trato dispensado a los internos, habida cuenta de la existencia de alguna queja de malos tratos de funcionarios a internos, siendo el caso más conocido el del interno que denunció a varios funcionarios por una reducción violenta, presentando múltiples hematomas y en la que —afirmaba— fue arrastrado por un pasillo en el que había cristales rotos que le provocaron cortes en la espalda. En el juicio celebrado los funcionarios fueron absueltos.

El trato que el personal dispensa a los internos fue evaluado en los cuestionarios pasados a los enfermos en general de manera positiva. Algunas (pocas) personas expresan que «hay de todo» y señalan puntualmente a algunos funcionarios como «sádicos» «insensibles» etc. «Los funcionarios no se portan mal, todos tenemos un mal día, pero en general no se portan mal.» «Las funcionarias no hacen nada, hay muchas peleas y ellas nunca separan. Sólo miran.»

Algunas personas expresaron en entrevista privada quejas concretas generalmente coincidentes con personal que lleva muchos años trabajando en la casa. En ningún caso

eran quejas de especial relevancia. La mayoría de situaciones de problemas en el trato se describían, en realidad, en relación con conflictos con otros pacientes.

Pese a que no se han encontrado evidencias de tratos denigrantes o vejatorios y que el clima social percibido no sugiere tampoco que tal cosa ocurra, sí debe tomarse en cuenta el hecho de que cerca de la mitad de los pacientes no quisieron contestar a estas preguntas pese a la insistencia en la confidencialidad. Varias personas expresaron dudas de que las entrevistas llegaran a conocimiento de la dirección, dado que existe un sistema de refuerzos en el que las salidas terapéuticas están condicionadas a la «buena conducta», y en el que el mayor refuerzo posible es ser considerado candidato a «tratamiento ambulatorio» y que el equipo multidisciplinar proponga al Juez de Vigilancia Penitenciaria cambiar la medida sustitutoria de internamiento por otra de tipo ambulatorio.

En suma, no parece verosímil que haya, salvo excepciones puntualísimas de algún funcionario concreto en alguna situación de especial tensión, un problema con el trato dispensado.

Un interno del Centro Penitenciario de Sevilla I, a través de Amnistía Internacional, se dirigió a esta Institución mediante un escueto escrito posteriormente ampliado en el que manifestaba haber sido amenazado por un compañero de internamiento, provisto de un pincho carcelario, mientras se encontraban en el patio. El auxilio de otros reclusos impidió que se consumara la agresión. Relata haber sido atendido por un psicólogo del centro a quien expuso la inseguridad que sentía en su módulo por la abundante existencia de pinchos carcelarios y droga. Por los motivos señalados fue cambiado de módulo, pero en este también fue agredido por su compañero, solicitando ante el empeoramiento de su estado de ánimo cambio de celda y atención urgente del especialista en psiquiatría. Un día después, según su relato, fue nuevamente agredido por el mismo interno y, además, a última hora de la mañana, también sufrió una agresión a manos de un «interno auxiliar», en esta ocasión, según relata el compareciente, en presencia de funcionarios. Solicitado cambio de celda fue denegado, motivo por el que ingirió lejía para forzar su salida del departamento. El recluso se queja de que no fue atendido por el médico del centro hasta el día siguiente, ya en la enfermería. Durante la noche parece ser que vomitó a causa de las lesiones producidas por la ingesta de lejía, manifestando además que pese a estar en pleno invierno, el aire acondicionado funcionaba y la temperatura de la celda era muy baja. Tras la inicial petición de información a la Administración se solicitó informe sobre los nuevos datos aportados por el recluso y copia de la documentación obrante en sus archivos correspondiente al incidente y actuaciones subsiguientes y que se informara de si existe en la celda en que tuvo lugar la inmovilización sistema de videovigilancia y tratamiento dado a las imágenes tomadas durante la misma y, en su defecto, modo en que fue supervisado el desarrollo de la inmovilización. Se solicitó informe sobre las concretas actuaciones llevadas a cabo para atender el necesario seguimiento psíquico del interno y el motivo por el que no tuvo lugar cierta salida hospitalaria programada para su atención psiquiátrica. Al cierre del presente informe, este expediente sigue abierto en espera de información por parte de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (11001720).

Un interno se quejó de haber sido objeto de malos tratos por funcionarios del Centro Penitenciario de Soto del Real en dos ocasiones, una de ella, el día 23 de mayo de 2011, y otra, el 11 de agosto de 2011. En la actualidad sólo se dispone de información del primer incidente.

Parece ser que en torno a las 16:45 horas del día 23 de mayo de 2011, se procedió al cacheo de su celda mientras se encontraba ausente. Según expresa en su carta, al entrar en la celda observó que habían sido tirados al suelo sus objetos personales, alimentos, elementos de limpieza, ropa, etcétera. Parece ser que el interno molesto con esta actuación considerada irrespetuosa solicitó explicaciones, pues entendía que se había actuado de forma incorrecta, realizándose el cacheo en la celda sin su presencia y además con falta de respeto a su dignidad al dejar la celda desordenada con todas sus pertenencias y otros objetos por el suelo. A continuación, prosigue el compareciente, los tres funcionarios presentes se abalanzaron injustificadamente sobre él y le golpearon de forma desproporcionada, de modo que, según expresa, recibió una paliza, «rompiéndole todo el lado izquierdo de la cara». Fue atendido por un facultativo del centro quien extendió un informe de lesiones del que el interno manifiesta haber pedido una copia, que al momento de remitir su carta todavía no había recibido. La Administración informó a esta Institución que en el parte de hechos suscrito por los funcionarios de servicio del departamento de aislamiento, lugar donde se encontraba el compareciente, se señala que, tras cachear la celda, el interno se volvió hacia ellos gritándoles «¿no os da vergüenza dejar esto así?». Se le explicó que es obligación de los funcionarios realizar los correspondientes cacheos y requisas pero el interno, lejos de tranquilizarse, adoptó una actitud agresiva y despectiva hacia los funcionarios dando grandes voces. Ante la evidente alteración del orden se le ordena que mantenga la calma y no alce la voz, reaccionando violentamente y lanzando un puñetazo hacia los funcionarios que a continuación emplean la fuerza mínima indispensable para reducirle. Reconocido por facultativo, consta en el parte de lesiones que emite «contusión con producción de hematoma en pómulo izquierdo; pronóstico: leve». Posteriormente, habiéndose requerido ampliación de su informe al médico que le atendió, indica que cuando a las 19:40 horas le reconoció «dicho interno me refiere que tras el registro de la celda fue golpeado por los funcionarios». Tras la exploración física pertinente, se aprecia contusión en facies a nivel de pómulo izquierdo con producción de hematoma, no observándose otro tipo de lesiones. Se le aporta el tratamiento adecuado y se autoriza la aplicación del artículo 72 del Reglamento penitenciario. El relato de hechos que realiza el interno, expresa la Administración, no sólo difiere en gran medida de lo expuesto por el personal penitenciario sino que incluso son versiones de lo acontecido totalmente opuestas. No parece compatible con el hecho de recibir una paliza por parte de tres funcionarios que el interno sólo presentase una única lesión de carácter leve, que no impidió, según criterio médico, la aplicación de aislamiento provisional después del incidente, apunta la Administración.

Dado que sobre estos hechos se encontraba conociendo un Juzgado de Instrucción, esta Institución procede a recabar información sobre la evolución del correspondiente procedimiento. No habiendo sido informados de su finalización al momento de cierre del presente informe.

El incidente del mes de agosto, del que no se ha recibido información de la Administración, también tuvo lugar con motivo de un registro en la celda del interno y se saldó, según su versión de los hechos, con otra intervención de los funcionarios con uso de la fuerza (11014080).

Por noticias aparecidas en medios de comunicación se tuvo conocimiento de que un trabajador del Centro Penitenciario de El Acebuche (Almería), agredió a un preso del referido establecimiento a finales del mes de junio de 2011. Parece ser que el incidente se produjo con ocasión de la actuación de un recluso quien al parecer escondió una llave, cuya custodia correspondía al trabajador. Cuando la agresión fue conocida

por el responsable del centro se procedió a la apertura de una investigación interna para esclarecer las circunstancias del hecho, acordándose su suspensión provisional de empleo. También se dio cuenta al Juzgado de Guardia. El expediente formal de corrección disciplinaria se encuentra suspendido entre tanto no concluya el procedimiento penal seguido contra el funcionario, que según la última información disponible se sustanciaba bajo la forma de juicio de faltas con denuncias cruzadas entre el interno y el funcionario (11016636).

En el último trimestre de 2011 se recibió a través del Defensor del Pueblo Andaluz una carta en la que un interno se quejaba de ciertos hechos acaecidos durante su estancia en la prisión de Botafuegos, Algeciras.

El día 13 de septiembre de 2011, como forma de protesta por la atención médica recibida junto a otro compañero de internamiento, deciden prender fuego a los colchones de la celda que ocupan. Merced a la intervención de los funcionarios fueron sacados de su celda. Pero su queja llega cuando dice que, tras una vez fuera de la celda, los funcionarios les tiraron al suelo y comenzaron a darles patadas en la cara, costillas y otras partes del cuerpo recriminándoles haber prendido fuego a la celda. Con las porras, señala, les golpearon en las plantas de los pies, tobillos y gemelos.

Seguidamente les llevaron a la enfermería y continuaron dándoles golpes, incluso en presencia del médico que ese día estaba de guardia. El compareciente relata que le doblaron los dedos de los pies y de las manos y le pisaron la cabeza repetidas veces y el médico lo único que hizo, según su queja, fue una vez que estaba reducido ponerle una inyección en el glúteo con los calzoncillos puestos. Luego, le tiraron al suelo al tiempo que le insultaban y amenazaban haciendo referencia al incendio provocado.

Después de ser llevado a la enfermería fue conducido hasta la cuarta galería del módulo de aislamiento donde le ingresaron en la celda 32, y continuaron doblándole los dedos de los pies y de las manos y dándole con la porra reglamentaria en la espalda y la cabeza.

Una vez tumbado en la cama a la que fue inmovilizado mediante esposas, refiere que le desgarraron la ropa a tirones (una camiseta y unos calzoncillos que llevaba puesto), le pusieron unas vendas doblándole los dedos meñiques de cada mano y las esposas al máximo. A las 4:00 horas de la mañana no aguantaba más, tenía las manos hinchadas y un mes después manifiesta sufrir sensación de hormigueo en los dedos de las manos.

A las 9:30 horas de la mañana relata que le soltaron y tenía las manos dormidas y muy hinchadas pese a lo cual, se queja, el médico no hizo ningún parte y realizó comentarios inapropiados sobre la forma de evitar que en el futuro provocara nuevos incendios.

Se queja también de haber sufrido represalias junto a su compañero de celda pues les rompieron el televisor, la radio-CD, y había desaparecido un reloj del que sólo ha podido recuperar la correa. El compareciente reclama poder visionar y aportar como prueba el video de videovigilancia de la tercera galería desde las 21:15 a las 21:55 horas y la cámara de enfermería ya que, de esta forma, se podrá apreciar lo realmente sucedido.

Esta investigación sigue abierta, en espera de recibir el oportuno informe de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (11022139).

2.4. Tratamiento

2.4.1. Enfermos mentales en prisión

El derecho a la salud de las personas privadas de libertad ha de ser tutelado por la Administración penitenciaria, conforme prevé el artículo 3.4 de la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria. Un elevado porcentaje de las personas recluidas en prisiones del sistema penitenciario de España presenta trastornos de índole psiquiátrica de mayor o menor importancia y, en consecuencia, su índice de vulnerabilidad es mayor que el del resto de la población penitenciaria, por este motivo la supervisión del cumplimiento de los deberes que corresponden a la Administración un año más, ha sido objeto prioritario de la atención especial y prioritaria del Defensor del Pueblo, este año particularmente fructífera, en cuanto a innovación de las actuaciones por parte de esta Institución y de la propia Administración penitenciaria. Sólo cabe esperar que el nuevo Gobierno muestre interés por intentar agotar las posibilidades de mejora que presenta esta especial y particular faceta de su ámbito de gestión, que como se ha señalado, afecta a un grupo de personas privadas de libertad de elevada vulnerabilidad.

La población penitenciaria afectada de patologías psiquiátricas se encuentra en centros penitenciarios de tipo ordinario cumpliendo condena o en situación de prisión preventiva, así como en aquellos establecimientos de carácter asistencial específicos que son los hospitales psiquiátricos penitenciarios

Durante el presente año se ha proseguido con la tramitación de investigaciones iniciadas en años anteriores y como actuación especialmente relevante se ha de señalar que fue girada una visita multidisciplinar al Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante. Además, se ha de destacar también que con ocasión de la visita efectuada al Centro Penitenciario de Castellón I, también de carácter multidisciplinar, se prestó atención al Programa de Prevención de Suicidios y se verificó el grado de aplicación en este concreto centro del denominado Programa de Atención Integral de Enfermos Mentales en Prisión, instrumento diseñado por la Administración penitenciaria para cubrir las necesidades de diagnóstico, atención y tratamiento de aquellas personas que han sido condenadas al cumplimiento de una pena privativa de libertad y que presentan trastornos de orden psiquiátrico y en consecuencia, durante su permanencia en prisión precisan de una atención diferenciada.

El tratamiento del enfermo mental en prisión, tanto en sus centros especializados como en las prisiones ordinarias debe dejar de ser un reto que la Administración penitenciaria afronte casi en solitario a ser responsabilidad de los poderes públicos en su conjunto en la medida en que se ha de evitar que los procesos de recorte del gasto público limiten la adopción de aquellas medidas que son necesarias para mejorar la situación de estas personas enfermas y privadas de libertad y exige una participación más activa de las administraciones autonómicas competentes.

La Administración asumió el compromiso de acometer ciertas obras de reforma que habían quedado pendientes el año anterior en el Hospital Psiquiátrico de Sevilla; estas consistían en la realización de mejoras en salas de consulta de médicos/psiquiatras y la sala de curas y en la ampliación de oficinas, que finalmente se han ejecutado durante el presente año; según informa la Administración penitenciaria, el acondicionamiento de los patios se ha completado al 75 por ciento y la reforma completa de los aseos de las habitaciones de los pacientes está ejecutada al 30 por ciento, esta actuación posee carácter plurianual y su terminación está condicionada por las disponibilidades presupuestarias de los próximos ejercicios.

De las obras pendientes del Hospital Psiquiátrico de Alicante, se ha procedido a la instalación de detectores de incendios. Ya se ha realizado un 16 por ciento de lo proyectado y los llamadores intercomunicadores se han instalado en un 52 por ciento de las celdas, habiéndose definido un estándar de interfonía que se ha instalado en centros penitenciarios que permitirá ahorro de costes. Del departamento de enfermería, ha sido remodelado completamente tanto la parte residencial como las oficinas del personal médico/sanitario y de tratamiento, la farmacia y el archivo de historias clínicas.

Por otra parte, el informe correspondiente al 2010 dejó constancia del compromiso asumido por la Administración de elaborar lo que se denominó el «Plan de Acción Estratégica sobre los Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios» que sirviera de análisis de la situación de ambas instalaciones penitenciario-asistenciales. Por lo conocido durante el presente año, ese documento ya ha sido elaborado y consta esencialmente de una parte analítica sobre la realidad de los dos hospitales psiquiátricos penitenciarios y otra de propuestas de mejora.

En la parte primera se analizan los problemas de la psiquiatría penitenciaria y se constata que en los últimos años su situación se ha agravado progresivamente por el incremento de demanda asistencial; en la última década ha duplicado prácticamente su población. Así, se señalan tres grandes deficiencias: sobreocupación, justificada por la falta de control efectivo sobre los ingresos y sobre las altas médicas, una estructura orgánica inapropiada, más penitenciaria que sanitaria, unida a una cierta indefinición de funciones en los profesionales. Y dificultades para reclutar el personal técnico necesario, particularmente graves en algunas categorías profesionales.

Por lo que se refiere a los problemas estructurales de ambos hospitales, se destaca una estructura organizativa directiva mejorable, carencias de personal especializado por motivos económicos y de proyección profesional. Falta de personal asistencial de primera línea; terapeutas ocupacionales, auxiliares de clínica y celadores. Sobreocupación; la naturaleza de estos establecimientos condiciona que predomine el criterio judicial de ingreso y de alta. Personal funcionario sin perfil asistencial. Instalaciones mejorables ya que desde el punto de vista estructural, las instalaciones de ambos centros conservan una orientación general más próxima a una prisión que a un hospital.

Por lo que se refiere a los problemas de funcionamiento se destacan los horarios del personal asistencial, en especial de los auxiliares de enfermería y la falta de un profesional de referencia para el interno (tutor). Para finalizar se señala la ausencia de criterios de calidad asistencial consensuados y de indicadores de medida de esos criterios.

Todo este elenco de problemas merecen en el informe de referencia una batería de propuestas de mejora; así, por lo que se refiere a la mejora de la estructura organizativa se propone que ésta se acerque a la de cualquier otra institución hospitalaria, con las peculiaridades propias de un centro psiquiátrico para internados judiciales y en definitiva supone además de ciertos cambios de denominación la creación del nuevo puesto directivo de director asistencial y la creación de las subdirecciones de rehabilitación y de gestión, haciendo desaparecer las subdirecciones de régimen y tratamiento.

En lo que atañe a las propuestas de mejoras sobre el personal especializado se reconoce que la carencia de psiquiatras hace difícilmente solucionable este problema estructural y se aboga por el empleo de estas instalaciones como centros de formación de nuevos especialistas, y se ha abierto la vía para que pueda utilizarse también como centros de formación continuada. Se apunta también que es necesario incrementar los recursos en algunas categorías: terapeutas ocupacionales y auxiliares de enfermería,

en este caso mediante recualificación profesional. Es conveniente evitar solapamientos funcionales entre celadores y funcionarios de vigilancia; se cita el ejemplo de que en los actuales hospitales psiquiátricos civiles (Unidades de Rehabilitación Psicosocial) se han reconvertido a los antiguos celadores en auxiliares de enfermería.

Se reconoce que se padece agravado el principal problema actual del sistema penitenciario que es la sobreocupación. Se parte de la hipótesis, en lo que afecta al ingreso, que siendo en parte la principal puerta de entrada la vía judicial, hay un alto número de enfermos ingresados inadecuadamente; además, no existe un criterio uniforme para acordar estos ingresos.

Por lo que atañe a las salidas se encuentra mucha resistencia de las comunidades autónomas responsables de recursos asistenciales extrapenitenciarios para que los internos de estos centros sean derivados a ellos, debido a que los enfermos mentales ingresados en los psiquiátricos penitenciarios sufren un fuerte estigma social; por una parte son enfermos mentales y por otra, han cometido un delito. Este doble estigma es en buena medida el responsable del rechazo que dificulta su proceso de reinserción social y su adecuado tratamiento clínico y que, a efectos prácticos, se traduce, según el informe de referencia, en que aproximadamente un 30 por ciento de los enfermos ingresados en los hospitales psiquiátricos penitenciarios no cumplen criterios clínicos para que la atención que se les presta en estos recursos les sea útil, cuando no claramente perjudicial.

Para evitar esta grave disfunción se aboga por propiciar que un grupo de trabajo colabore con el Consejo General de Poder Judicial, para informar a los jueces sobre los criterios técnicos que sería deseable tener en consideración a la hora de valorar el ingreso de los enfermos sometidos a medidas de seguridad en los hospitales psiquiátricos penitenciarios, de manera que sean más uniformes y con mayor peso clínico, con la finalidad de que se tienda al ideal del perfil del enfermo que se beneficia de los servicios que estos dispositivos pueden proporcionar, es decir, enfermos inimputables o semiimputables con enfermedad mental grave, que presenten un riesgo de conducta violenta alto y, en consecuencia, requieran alta contención y no resulte posible su tratamiento en otro recurso. Serían enfermos psicóticos con psicopatología de la percepción y trastornos del pensamiento evidentes que no se han adaptado adecuadamente a medidas terapéuticas previas o son incapaces de adaptarse al régimen de un psiquiátrico civil.

Se trataría, en definitiva, de que los hospitales psiquiátricos penitenciarios estuvieran destinados al cumplimiento de medidas de seguridad como consecuencia de la comisión de delitos graves de más de cinco años o de otra duración, cuando los enfermos se encuentren pendientes del cumplimiento de una medida de seguridad y no se hayan adaptado a los hospitales psiquiátricos públicos o tratamientos involuntarios. Evitándose, en todo caso, el internamiento en los hospitales psiquiátricos penitenciarios de pacientes cuyo principal trastorno sea la toxicomanía, el trastorno de personalidad o el retraso mental.

Estos hospitales serían dependientes de la Administración penitenciaria pero funcionalmente vinculados con los servicios públicos de salud. Al tiempo, habrían de ser centros de referencia para un tipo de pacientes, con vocación sociosanitaria o socioasistencial que pudieran detectar, de entre las variables conocidas u otras que se pudieran descubrir, cuál o cuáles han influido de forma preponderante en la comisión del delito y en la entrada del enfermo en el sistema penitenciario. En relación con este asunto, se informa que la convocatoria y creación de unas comisiones informales de trabajo de ámbito autonómico, con la finalidad de analizar las variables intervinientes y en qué

medida pueden explicar la situación de los enfermos mentales sometidos a medidas de seguridad en el sistema penitenciario a fin de prevenir que se produzcan casos análogos.

Por lo que se refiere a la mejora de las habilidades asistenciales de todo el personal de los hospitales psiquiátricos penitenciarios se postula establecer convenios con instituciones para ofrecer formación a todos los trabajadores de estos hospitales, previa determinación de un plan de formación continuada.

Para la mejora de las instalaciones se propone que los equipos directivos confeccionen una lista priorizada de obras que se estimen necesarias.

En relación con la mejora de criterios de calidad asistencial consensuados y de indicadores de medida de esos criterios, se aprecia que se ha creado un equipo de trabajo con la finalidad de avanzar en esta línea. Se destaca que un aspecto que incide directamente en la mejora de la calidad asistencial, es la implementación de un sistema de historia clínica digital, diseñada específicamente para los cuidados de los pacientes psiquiátricos ingresados en este tipo de hospitales.

El documento al que nos venimos refiriendo ha sido objeto de estudio y positiva consideración por parte de esta Institución, en la medida en que representa la voluntad de afrontar las mejoras de la situación de las personas que, padeciendo enfermedad mental, han sido privadas de libertad y sometidas a una medida de seguridad por una autoridad judicial por la comisión de un hecho delictivo. Se considera apropiada la previa revisión de la literatura existente y que se haya recabado el apoyo de un grupo de especialistas en la materia. Bajo una declaración de principios, en la que la Administración penitenciaria se declara no ser un recurso sanitario especializado, se contiene un análisis muy solvente de la situación actual y se plantea un conjunto de propuestas que mantienen conceptualmente dentro de la Administración penitenciaria la continuidad de la atención a enfermos psiquiátricos, ya sean condenados a penas privativas de libertad o sometidos a medidas de seguridad, así como la permanencia de los actuales hospitales psiquiátricos penitenciarios dentro del ámbito penitenciario, aunque se postula el cambio de su denominación actual por la de hospitales psiquiátricos, apoyándose en la idea de que en este tipo de instalaciones no se cumplen penas sino medidas de seguridad.

El documento de referencia establece una distinción dicotómica que tiene su apoyo en la situación jurídica del enfermo, así, distingue entre los enfermos mentales que cumplen condena y pueden recibir atención mediante el Programa de Atención Integral de Enfermos Mentales y los que han sido declarados inimputables por padecer un trastorno mental centrándose el objeto del estudio en estos últimos. Se enfatiza, estimamos que con buen criterio, la necesidad de reducir el perfil de las personas que ingresan en los hospitales psiquiátricos penitenciarios a enfermos psicóticos con psicopatología de la percepción y trastornos del pensamiento, aquellos que hayan fracasado en medidas terapéuticas previas y los que manifiesten incapacidad para adaptarse al régimen de vida de un psiquiátrico civil. Todos los demás, se plantea, recibirían una mejor atención en otros recursos disponibles. En resumen, la Administración penitenciaria asumiría el cumplimiento de medidas de seguridad como consecuencia de la comisión de delitos graves de más de cinco años y el cumplimiento de medidas de seguridad de aquellos internados que no han superado la adaptación a los hospitales psiquiátricos públicos o tratamientos involuntarios. En todo caso, se postula que debería evitarse el internamiento en los dispositivos psiquiátrico-penitenciarios de enfermos cuyo primer trastorno sea «la toxicomanía, el trastorno de la personalidad o el retraso mental».

Se cree muy oportuno resaltar que el cuidado institucional de estas personas está en vías de extinción en países de nuestro entorno y se ha de tender a su atención por los recursos de salud mental comunitaria y se coincide en lamentar que el desarrollo de alternativas a los hospitales psiquiátricos presenta una escasa implantación. La consecuencia directa de esta debilidad, es que los sometidos a medidas de seguridad, en la práctica, cumplen el período máximo previsto para los tipos penales, de cuya responsabilidad han sido exonerados en las sentencias en que aquélla fue impuesta, cuando, efectivamente, pudiera parecer contrario al espíritu de la ley (07015921, 09006567 y 09006568).

Con motivo de la visita efectuada al Centro Penitenciario de Castellón, se constató que para la asistencia especializada en el centro se cuenta con un psiquiatra del Hospital Provincial de Castellón que acude cada una o dos semanas. Atiende primeras visitas de casos derivados por los servicios médicos de la prisión o bien citas programadas por él mismo de pacientes en evolución.

Según los datos obtenidos, correspondientes al tercer trimestre de 2011, a fecha 30 de septiembre, había un total de 35 internos con uno o más diagnósticos de enfermedad mental (sobre un total de 237 internos bajo tratamiento con psicofármacos) incluidos en el Programa de Atención Integral de Enfermos Mentales (todos los que están en seguimiento clínico por el psiquiatra), clasificados en sus distintos niveles. Sin embargo, la realidad es que el programa se encuentra en una fase muy incipiente. Tomando como base el texto del protocolo de aplicación del programa marco, se ha diseñado un plan de intervención, que contiene las siguientes medidas: —Intervención psicoeducativa. —Orientación congnitivo-conductual. —Intervención grupal e individual. Los recursos humanos propuestos incluyen: —Personal sanitario: un médico y un enfermero, recomendándose la presencia de un psiquiatra. Aunque el plan incluye la figura del jefe de los servicios médicos como coordinador del equipo multidisciplinar, según sus propias manifestaciones, los servicios médicos realizan una actividad terapéutica exclusivamente clínica, correspondiéndole al psiquiatra la indicación clínica de la inclusión de un paciente en el programa, y se encuentran ajenos al resto de los componentes del equipo multidisciplinar compuesto por: psicólogo, educador y trabajador social. También se contempla la idoneidad, en función de su disponibilidad, de incluir organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones del ámbito de la enfermedad mental, así como un jurista, un maestro, un monitor deportivo, un monitor ocupacional y funcionarios de vigilancia.

Como quiera que el Programa de Atención Integral de Enfermos Mentales no ha sido aún implantado y que los servicios médicos se limitan a realizar una función puramente clínica-asistencial, y las únicas actividades complementarias actualmente organizadas son las de tipo ocupacional, comunes al resto de actividades de los internos, la previsible implantación plena del programa en un futuro, hace deseable que se consiga una mayor implicación de los servicios médicos en el equipo multidisciplinar.

De los dos tipos de actividades propuestas, comunes y específicas para aquellos internos con trastornos mentales, tan solo se están llevando a cabo actividades comunes de carácter ocupacional, no habiéndose iniciado ninguna actividad específica del programa. Este extremo ha sido reconocido por la subdirectora de tratamiento y confirmado por internos en tratamiento psicofarmacológico entrevistados en la enfermería.

También se ha de hacer referencia a que los recursos informáticos con los que cuentan los servicios médicos son muy escasos. No existe ninguna aplicación de telemedicina para la práctica de interconsultas, ni se prevé su implantación. Se recomienda ampliar

el número de equipos informáticos en las instalaciones de los servicios médicos, y su acceso a Internet. Los esfuerzos de la dirección del centro deben continuar promoviendo nuevas acciones que permitan mejorar la calidad de vida de los internos que precisan de cuidados sanitarios, especialmente aquellos que padecen trastornos psiquiátricos. La implantación del Programa de Atención Integral de Enfermos Mentales en toda su extensión, incluyendo actuaciones terapéuticas integrales que contengan intervenciones psicoeducativas (entre otras, medidas de autocuidado y fomento de la autonomía, habilidades sociales y de manejo del estrés, control de medicación...) se considera una medida prioritaria.

La dispensación de la medicación se realiza los lunes, miércoles y viernes, suministrándose el total de la medicación necesaria para cada uno de los períodos. Salvo para los pacientes ingresados en la enfermería, no hay una supervisión directa de la administración oral de psicofármacos, dejando al propio paciente la responsabilidad de cumplir adecuadamente la pauta de tratamiento. Por ello sería necesario que se adopten medidas tendentes a extender la administración supervisada de la medicación a internos en tratamiento con psicofármacos, lo que se facilitaría con el aumento de la plantilla del personal auxiliar de enfermería, cuyo número actual es claramente insuficiente. Estas medidas se verían complementadas con la evaluación personalizada de la conciencia de enfermedad que tiene el paciente, y la adherencia al tratamiento lo que formaría parte del seguimiento del paciente dentro del Programa de Atención Integral de Enfermos Mentales.

La supervisión de la administración oral de psicofármacos y el filtro de las demandas de atención médica en horas de localización del personal facultativo, podría facilitarse con el adecuado ajuste de plazas de personal auxiliar de enfermería. Asimismo sería aconsejable una mayor coordinación de los servicios médicos con el resto de los servicios componentes del equipo multidisciplinar.

Por lo que se refiere a la visita al Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Foncalent (Alicante), se consideró oportuno que la primera visita interdisciplinar a un centro dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias fuera a este lugar debido al interés que suscita por el elevado número de antecedentes existentes en la oficina del Defensor del Pueblo, por la particular prioridad que se ha dado a este centro en los informes anuales de los últimos años y la especial vulnerabilidad de los pacientes en los que se aúna la condición de personas a las que se ha impuesto una medida de seguridad y el ser pacientes psiquiátricos que precisan una atención especializada. Existe un interesante debate doctrinal sobre la idoneidad o no de los centros de régimen cerrado para la atención de estos pacientes, debiendo tenerse en cuenta también que solo existen dos centros de esta naturaleza en el ámbito territorial competencia de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y ser este además el de mayor importancia por la población que alberga, los recursos empleados y ser el único mixto.

La visita tenía como contenido, teniendo en cuenta la presencia de dos psiquiatras y una psicóloga como técnico de apoyo, obtener información científica sobre las condiciones de vida, percepción de la estancia en la institución, tratamientos dispensados, utilización de medios de contención, detección de eventuales malos tratos o actuaciones irregulares de la Administración con afectación de los derechos fundamentales de los internados, etc. Para ello, los técnicos externos hicieron uso de cuestionarios escritos y entrevistas personales y un amplio examen, entre otras actuaciones, de los historiales médicos de los pacientes.

Al propio tiempo, los asesores del Defensor del Pueblo giraron visita a las instalaciones del centro, mantuvieron entrevistas individuales y grupales con internados y sus familiares, funcionarios y personal directivo, se examinaron distintos libros registro, así como los expedientes penitenciarios, con particular atención a las diversas vicisitudes penales y procesales, etcétera. En conjunto, se efectuaron más de un centenar de fotografías, permaneciendo casi 29 horas en el interior del centro entre los días 9 al 12 de noviembre de 2011. Fue una visita no avisada realizada durante el horario propio de la jornada diurna de trabajo. Durante las tres jornadas y media de trabajo se efectuaron reuniones con el director, el subdirector de seguridad, la subdirectora de tratamiento, el jefe de servicio y la subdirectora médica, entrevista grupal e individual con enfermeros y auxiliares de enfermería, trabajadores sociales del centro, el jurista, el psiquiatra, con un educador y con dos funcionarios de seguridad. También se realizaron entrevistas grupales e individuales con internos, con familiares no asociados y con miembros de la Asociación de Familiares y Amigos de pacientes ingresados en el Hospital Penitenciario de Fontcalent.

Se visitaron instalaciones con especial atención a la enfermería, departamento de agudos y departamento de mujeres. Durante el transcurso de la visita se dialogó con personal del centro que en esos momentos desarrollaba sus funciones. Se procedió a la revisión de los casos de suicidios de enfermos mentales internados durante los últimos cinco años, casos de ingresos de enfermos mentales por denuncias de atentado a la autoridad, casos de denuncias de enfermos mentales al funcionariado y casos de denuncias de funcionarios a internos, entre otras cuestiones.

Para concluir se mantuvo una reunión de cierre con el director del centro, el subdirector de seguridad, el jefe de servicio, la subdirectora de tratamiento y el subdirector de enfermería.

Sin perjuicio de que en el Informe anual del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención se expondrá con más detalle esta visita, interesa poner de relieve ahora los principales aspectos críticos, y también los positivos, que pueden formularse con respecto a la situación de este centro.

Por lo que se refiere a las deficiencias observadas, primero nos referiremos a aquellas que poseen carácter particular y después a aquellos otros problemas o deficiencias más generales.

Se observaron distintas deficiencias en el departamento de agudos que se concretan en las siguientes: el acceso al departamento y la salida al patio son inadecuados e inseguros; los detectores de humo no funcionaban; la distribución de las dependencias no es funcional; en alguna de las celdas visitadas se pudo apreciar que la bombilla no tenía ningún tipo de protección; el pasillo de la galería de la primera planta es inadecuado por inseguro; problemas de intimidad en las duchas comunes; escasez y mal estado de mantenimiento del mobiliario, tanto del interior como del exterior de las celdas, salas de día, etc.; condiciones de habitabilidad inadmisibles en las zonas comunes.

Por otra parte, el departamento de mujeres en su conjunto resulta absolutamente inadecuado, persistiendo la situación descrita de masificación y ausencia de clasificación interior en anteriores informes anuales.

En cuanto a problemas más generales, a los internados no se les facilita información escrita a su llegada de las características del centro y de sus derechos y deberes en el mismo; el sistema de interfonía no está completamente instalado y el de videovigilancia es insuficiente; se ha de subsanar la ausencia de señalización para casos de emergencia;

alguna manguera del módulo 1 de hombres no tiene protección. Al propio tiempo, se ha de destacar la necesidad de proceder a la regulación de la reacción administrativa o terapéutica que merecen aquellas conductas que perturban el normal funcionamiento del centro.

Finalmente, resulta preciso destacar los siguientes aspectos positivos que se pudieron comprobar durante la visita: la reciente reforma de la enfermería; la instalación de puertas en alguna de las celdas del departamento de agudos que disminuye los riesgos de no poder proceder a su apertura por dilatación de materiales en caso de incendio; la inexistencia de sobremedicación (que era una preocupación manifestada por los representantes de las familias de los internados) siendo la dosificación inferior a la que se aplicaría a pacientes con dolencias análogas en los servicios de sanidad extrapenitenciaria; la confidencialidad y digitalización del historial médico, así como el sistema de acceso jerarquizado al mismo por perfiles; el uso de medidas de contención mecánica y farmacológica inferior al que habitualmente se produce en la sanidad extrapenitenciaria; el elevado número de salidas terapéuticas y permisos; la relación de proximidad entre el personal facultativo y no facultativo y los internados o la ayuda económica mensual que se entrega a aquellos internados calificados como indigentes.

2.4.2. Módulos de respeto

Como en años anteriores, se mantiene el seguimiento sobre la implantación y evolución de los módulos de respeto en los centros penitenciarios gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Los datos a principios del año 2011 mostraban que había 12.600 internos incorporados a este programa, en 146 módulos.

Lo interesante de esta iniciativa obliga a mantener la atención del Defensor del Pueblo en su futura evolución. El 4 de octubre de 2011, con motivo de unas jornadas sobre la materia organizadas por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, un representante del Defensor del Pueblo tuvo ocasión de exponer el interés de la Institución por esta experiencia, que posibilita una mejor convivencia en las prisiones y que a criterio de esta Institución debiera mantenerse y potenciarse en el futuro (06051298).

2.4.3. Presos con discapacidad

Este grupo de internos sigue siendo objeto de una especial atención por parte de esta Institución.

En 2011 el número de internos con alguna discapacidad ascendía a más de 3.400, de los cuales más de 500 han participado en actividades específicas del programa de intervención especializada dirigida a discapacitados intelectuales.

No obstante, se hace necesario destacar que habiendo sido solicitada una relación de las actividades diseñadas específicamente para reclusos afectados de discapacidad psíquica, física o sensorial, que se realizan en cada uno de los centros penitenciarios y el número de participantes en cada uno de ellos, dentro del programa de intervención especializada existente, esta información no ha sido facilitada por la Administración, y ello pese a que la información solicitada consiste en una mera enumeración de actividades y no en la elaboración de estudio alguno.

Alega la Administración para no remitir la información, que son actividades diversas y variadas y que estas se desarrollan dentro o fuera de los centros penitenciarios, limitándose a explicar los objetivos genéricos del Programa marco de intervención para internos con discapacidades, consistentes en:

1. La detección del caso.
2. Confirmación diagnóstica de los casos detectados y tramitación, en su caso, del reconocimiento oficial del grado de discapacidad.
3. Adecuación de la normativa penitenciaria y de los programas de intervención a la situación de las personas con discapacidad.
4. Establecimiento de programas específicos de tratamiento para las personas con discapacidad intelectual y potenciación de la colaboración de la Institución Penitenciaria con organizaciones no gubernamentales especializadas en esta materia.
5. Adecuación de las instalaciones penitenciarias a la situación de las personas con discapacidad física.
6. Facilitar la integración de las personas con discapacidad en los recursos de la comunidad.
7. Definición de los casos susceptibles de derivación a los dispositivos no penitenciarios.
8. Intervención en el ámbito familiar.
9. Evitar la comisión de nuevos delitos.

Por su parte, el Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña informó que en los centros penitenciarios de la citada comunidad se lleva a cabo un programa denominado ACEPTA desde el año 1995, cuyos objetivos son evitar o acortar la estancia en prisión de los presos con discapacidad intelectual, dar atención y cuidado especializado dentro de los centros penitenciarios catalanes y ofrecer soporte a su reinserción integral, proporcionándoles vivienda y ocupación laboral. Del citado programa, a 30 de septiembre de 2011, formaban parte 55 internos distribuidos en seis centros penitenciarios.

La intervención realizada con los usuarios internados en los centros penitenciarios de Quatre Camins y Brians I es la considerada intensiva con autorizaciones diarias. En el resto de centros, la intervención se concreta en el apoyo y seguimiento de los usuarios y familiares con una periodicidad mínima de 15 días. Esta investigación se mantiene abierta, pendiente de que se remita la memoria anual de actividades en su apartado correspondiente (0300157).

2.5. Derechos de los internos

Debe hacerse en este apartado una referencia a los cacheos con desnudo integral, materia sobre la que se mantiene abierta una investigación desde 1996. En el año objeto de este informe señaló la Administración que la supervisión de la corrección de las deficiencias detectadas en algunos centros penitenciarios, en materia de cacheos con desnudo integral, tendría lugar con ocasión de las visitas de inspección ordinaria que se giran a los centros en los que fueron detectadas tales incidencias. Así, se solicitó

que se informase sobre los establecimientos en los que en la actualidad puedan ya tenerse por resueltas las deficiencias apreciadas.

Por otra parte, se solicitó informe sobre si en las visitas giradas a las instalaciones penitenciarias durante el año 2010 por parte de la inspección penitenciaria, fue objeto específico de comprobación el grado de cumplimiento y adecuación de sus prácticas a lo previsto en el protocolo de cacheos con desnudo integral.

Por último, esta Institución se interesó sobre si en los centros de inserción social tienen lugar este tipo de medidas de control y, en su caso, sobre si estaba previsto que fuese verificado por la inspección penitenciaria, así como el grado de cumplimiento del citado protocolo, a lo que la Administración respondió en sentido negativo.

En su respuesta, la Administración informó que se había llevado a cabo una reestructuración de la Inspección Penitenciaria y se habían dado indicaciones concretas a los inspectores a fin de que se constatasen las deficiencias detectadas en esta materia en todos los establecimientos penitenciarios (9619882).

Con ocasión de la tramitación de un expediente sobre posibles malos tratos, se instó a la Administración a que en los modelos oficiales de partes de lesiones se cumplimenten por el facultativo todos los extremos, es decir, que se hagan constar las manifestaciones del paciente sobre lo sucedido. La Administración comparte el criterio expuesto por el Defensor del Pueblo, y desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se ha remitido escrito a los responsables de todos los establecimientos penitenciarios para evitar en el futuro omisiones como la que consta en el parte de lesiones del interno afectado; es decir, deben recogerse en todo caso las manifestaciones del paciente sobre lo sucedido (07022543).

2.6. Monitores deportivos y ocupacionales

En los informes de los dos últimos años ya se trataba el tema de la insuficiencia de monitores deportivos y ocupacionales en los centros penitenciarios y, lamentablemente, el problema sigue estando vigente.

La información facilitada pone de manifiesto lo alejada que está la situación de algunos centros penitenciarios respecto de lo que podría considerarse correcto en esta materia. Así, existen centros penitenciarios en los que, pese a tener un volumen elevado de internos, carecen de monitores deportivos; tal es el caso del Centro Penitenciario de Topas (Salamanca), en el que ni tan siquiera está previsto el puesto en su Relación de puestos de trabajo, o los centros de Palma de Mallorca (I. Balears), Daroca (Zaragoza) y Albocàsser (Castellón), en los que, pese a estar previstas las plazas, estas no están cubiertas.

El número global de monitores deportivos y ocupacionales supone que hay menos de un monitor por cada mil internos, dato que no puede ser considerado correcto y debería ser corregido lo antes posible.

En cuanto a los monitores ocupacionales, lamentablemente los datos no permiten hacer un juicio global distinto, pues el número de estos profesionales es similar al de los monitores deportivos, destacando la carencia de estos profesionales en los Centros Penitenciarios de Mansilla de las Mulas (León), Santa Cruz de Tenerife, Badajoz y Brieva (Ávila) (0023283).

2.7. Telemedicina

Durante el año 2011 continúa el seguimiento para el fomento de la telemedicina en las prisiones, a fin de paliar las dificultades que existen para el desplazamiento de los médicos a aquellas y especialmente el desplazamiento de los presos a los hospitales, ya que en este caso es necesaria la presencia de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En concreto, informa la Administración que ha habido reuniones y se han mantenido conversaciones con:

— Andalucía. La última reunión celebrada fue el 9 de mayo de 2011 en Sevilla, en la que se acordó avanzar en la consolidación de las Comisiones de Armonización.

— Madrid. El 29 de marzo 2011 se celebró la última reunión, sin que pueda destacarse avance alguno sobre esta materia.

— País Vasco. La última reunión ha tenido lugar el 6 de mayo de 2011 en Vitoria, en ella se destacó el avance muy satisfactorio desde el punto de vista técnico de la Comisión de Armonización, así como la agilidad con que se está recorriendo el camino para realizar la transferencia de la sanidad penitenciaria.

— Murcia. Está pendiente de fijar cita para una reunión de valoración de la marcha del convenio, lo que no ha sido posible hasta el momento.

Esta Institución se encuentra a la espera de un informe adicional recabado a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sobre este asunto, desde el entendimiento de que el fomento de la telemedicina es fundamental para mejorar la situación de los internos en este aspecto de su estancia en prisión (0111213).

2.8. Mujeres con niños en prisión

Sobre este tema, el Defensor del Pueblo mantiene abierta una investigación desde el año 1999 y en cada una de las visitas a centros penitenciarios en los que hay Unidad de madres, estas son visitadas de un modo intensivo.

En la citada investigación, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informa de que, a 1 de enero 2011, el número de madres con hijos en prisión era de 201 y el número de menores que acompañaban a sus madres en instalaciones dependientes de la citada Administración era de 215. De estos últimos, 24 se encontraban en unidades de madres externas y unidades dependientes.

Como dato significativo, es necesario destacar que en el transcurso del año objeto del presente informe, se ha inaugurado la Unidad de Madres Externa de Madrid que sustituye a la existente en el interior del Centro Penitenciario Madrid V. Al propio tiempo ha de resaltarse que el 20 de diciembre de 2011 se efectuó por la Institución una visita interdisciplinar a la Unidad de Madres de Sevilla, de la que se dará cuenta en el informe anual del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención (9900120).

2.9. Cumplimiento de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad

A lo largo del año 2011 esta Institución ha continuado con la tramitación de esta queja, que ya se reflejaba en los informes correspondientes a ejercicios anteriores, en la

medida en que se trata de un modelo diferente de condena cuyo éxito, a criterio de esta Institución, es necesario.

El Defensor del Pueblo considera que se han de realizar cuantos esfuerzos sean necesarios para que la firme incardinación de este tipo de penas en el sistema penitenciario español garantice su pervivencia y su reconocimiento social como instrumento efectivo en la sustitución de la pena privativa de libertad, en aquellos casos en los que el legislador así lo ha previsto.

A tal fin estimamos que se han de efectuar actuaciones con el objetivo principal de evitar que se produzcan prescripciones cuantitativamente significativas de condenas ya impuestas y con ellas el descrédito social de esta modalidad de pena como instrumento eficaz de política criminal.

En el Informe correspondiente a 2010 se ponía de relieve la coincidencia entre esta Institución y la Administración en que se habían de desarrollar mejoras en cuanto a la dotación de medios materiales y recursos humanos, la simplificación de trámites y la reducción al mínimo de las cargas que para las administraciones colaboradoras supone el ofrecimiento de plazas para el cumplimiento de penas de este tipo.

En informe remitido en 2011, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias indicaba que se disponía de más de 18.500 plazas para el cumplimiento de estas penas y que se contaba con 54 Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, a los que estaban adscritos 384 trabajadores de Instituciones Penitenciarias.

El Defensor del Pueblo reconoce el esfuerzo que se viene realizando y alienta a la Administración a continuar con esta tarea desde la valoración positiva de este tipo de penas para determinados perfiles delictivos.

Recientemente se ha solicitado información a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sobre el número total de sentencias gestionadas por los Servicios de Penas y Medidas Alternativas durante el año 2011, con expresión de aquellas que habían sido cumplidas, en trámite de cumplimiento y/o gestión a fecha 31 de diciembre de 2011, con la finalidad de apreciar la evolución durante el último año de la gestión de la Administración en la materia (08008773).

2.10. Infraestructuras

Se mantiene abierta una investigación con la Secretaría General de Instituciones Penitencarias relativa al déficit de plazas penitenciarias en régimen ordinario en la Comunidad de Madrid, pese a la apertura del Centro Penitenciario de Estremera.

A este respecto, informa la Administración que a fin de paliar este déficit, estaba prevista la creación de diversos centros destinados a albergar reclusos en régimen abierto, como son el Centro de Inserción Social de Navalcarnero y el de Madrid Sureste, por lo que esta Institución se ha mantenido atenta acerca de la evolución del citado plan de infraestructuras.

Por otra parte, con carácter general se tramita una investigación a fin de conocer las inauguraciones de nuevas infraestructuras penitenciarias de diversa índole en la totalidad del territorio nacional.

En esta investigación se ha informado de que han sido inaugurados los siguientes centros: Unidad de Madres de Madrid, CIS de Valladolid y el Centro Penitenciario de

Murcia II, manteniéndose abierta la investigación, entre otros aspectos, para que informen sobre los motivos de las demoras en los plazos previstos de inauguraciones.

Por otra parte, esta Institución viene mostrando su preocupación por la sobreocupación que sufren los centros penitenciarios y, muy especialmente, la de aquellos centros con una mayor antigüedad en los que persisten los dormitorios colectivos o con una tercera litera por celda, entre los que hay que destacar los centros penitenciarios de Murcia, Puerto II, Melilla, Bilbao, Eivissa, Las Palmas, Alicante cumplimiento, Alcázar de San Juan y el Centro de Inserción Social Victoria Kent de Madrid. El total de dormitorios ocupados por 3 internos es de 311, dato que sólo puede ser considerado como negativo.

Por último, en este epígrafe relativo a las infraestructuras penitenciarias, se ha mantenido una investigación sobre las preocupantes condiciones de acceso a los Centros Penitenciarios de Madrid I, Madrid II y CIS de Alcalá de Henares, dado el peligro que supone el tránsito simultáneo por la misma carretera de los viandantes y los vehículos que acuden a los citados centros.

Esta investigación ha derivado en la formulación de una sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a fin de que acometa o inste directa e inmediatamente a acometer al órgano competente de la Administración General del Estado la conservación del vial de acceso al Centro Penitenciario Madrid II y, en su caso, al Ministerio de Fomento y/o con el asesoramiento de la Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios, la mejora del acceso al centro penitenciario para el adecuado tránsito de personas y vehículos, con pavimentación y alumbrado apropiados; todo ello en coordinación con la Comunidad de Madrid en el desarrollo del proyecto autonómico «Duplicación de la carretera M-121, Tramo: A-2 Meco», en el enlace a distinto nivel de acceso al centro penitenciario. Sugerencia que ha sido aceptada (05008145, 9800158 y 10010388).

2.11. Presos españoles en el extranjero

La situación de privación de libertad de españoles en las cárceles extranjeras, sigue siendo una de las cuestiones que más preocupa a esta Institución, por motivos evidentes. Desde el punto de vista protector de los derechos fundamentales, nos compete supervisar la correcta actuación de las administraciones consulares, pero desde el punto de vista humanitario, que también caracteriza al Defensor del Pueblo, se despierta una especial sensibilidad al recibir cartas de personas que están lejos de sus familias, en países en los que posiblemente desconocen el idioma, y donde lamentablemente, la situación de las prisiones no garantiza las mínimas condiciones de alimentación, seguridad o higiene.

Este último aspecto es de difícil solución desde nuestra perspectiva, al tratarse de prisiones ubicadas en países extranjeros, que responden a sus propias leyes y controles, y que por lo tanto quedan fuera de cualquier supervisión por parte de las instituciones españolas. No obstante, nuestro país garantiza una ayuda económica mensual de hasta 120 euros por persona, cuantía que dependerá de la existencia de presupuesto, así como de las concretas condiciones que reúna el establecimiento penitenciario en el que se encuentra el solicitante.

En este sentido, nos llegó una queja desde Brasil, en la que varios presos exponían que el consulado no había cursado visita en cinco meses, lo que además del contacto

personal, les suponía un perjuicio económico toda vez que en esa visita se les hacía entrega de la ayuda económica. Solicitado informe a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, confirmaron que si bien antes las visitas se cursaban con una periodicidad trimestral, en el año 2011, debido a la redistribución de funciones del personal, se realizan semestralmente, momento en el que se entrega la ayuda.

Ante dicha situación, que si bien es cierto no contraviene lo dispuesto en la Orden Circular 3252 sobre españoles detenidos y presos en el extranjero, que estipula al menos una visita cada seis meses, entiende esta Institución que habiendo una persona encargada de la sección de detenidos en el Consulado General de España en Río de Janeiro, sería deseable retomar la rutina anterior de al menos una visita trimestral, con más razón aún, si en ese momento se les entrega el dinero.

Por todo ello, se dirigió una sugerencia a fin de que, en defensa de los derechos de los presos españoles, y a la vista de las deficiencias penitenciarias brasileñas, se estudiara la posibilidad de solicitar la colaboración de una organización que hiciera entrega de la ayuda económica, o de ingresarla directamente en la cuenta que cada español posea en la prisión, a fin de que su cobro no tenga que esperar seis meses entre una entrega y otra.

En respuesta a esta sugerencia, informaron que cuando los funcionarios consulares llevan la ayuda económica a los detenidos, ésta es depositada en la oficina de «valores» del penal, donde se custodia el dinero de los presos, haciéndoles entrega de cierta cantidad semanal. Esta oficina mantiene una especie de cuenta corriente a nombre de cada detenido, y cuando el consulado entrega las cantidades al funcionario local a cargo, éste apunta en la ficha de control de la cuenta de cada detenido la cantidad entregada, la fecha y el origen del dinero, motivo por el cual no resulta posible establecer un sistema mensual de transferencias a las cuentas de la cárcel. Por otro lado, tampoco resulta factible la otra opción propuesta, toda vez que no existe ninguna organización que pudiera colaborar con el consulado en el sentido instado.

Por ello, entendiendo que la frecuencia de las visitas se aprueba en función de la disponibilidad del personal, de la distancia y tiempo necesario para el desplazamiento a los centros penitenciarios en una circunscripción consular que abarca un enorme territorio, y que no hay alternativa que pueda favorecer la actual situación, se procede al cierre de la investigación al entender que se acepta la sugerencia en cuanto al fondo, aunque por los motivos expuestos no resulta posible ponerla en práctica (11012681).

También en relación con Brasil nos llegaba la queja de una madre exponiendo su preocupación porque desde hacía dos meses no había podido comunicar con su hija, interna en el presidio de Paulista. En efecto, dicho extremo fue confirmado en el transcurso de la investigación iniciada con la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, quien explicaba que las llamadas a las internas solo se pueden recibir los viernes, a través del sector de seguridad, y que no siempre hay personal disponible para contestar y avisar a las internas, lo que en efecto dificulta la comunicación con las familias.

Sin perjuicio de lo anterior, gracias a la intermediación del Consulado General de España en Salvador de Bahía, se ha conseguido autorización de la secretaría del presidio para que la interesada pudiera llamar a su hija dos viernes al mes, directamente a través de ella, después de lo cual se concluyó el expediente (11012558).

En otras ocasiones, la intervención de la Administración Pública española no resulta suficiente para afrontar las quejas de los internos, al tratarse de cuestiones de muy

difícil solución. En este sentido, la hermana de un español detenido en el Centro Penitenciario La Joyita, en Panamá, se lamentaba de que su hermano había sido citado hasta seis veces para prestar declaración en el juicio en el que se le acusaba de tráfico de drogas, pero que no había podido salir de la prisión al no haber pagado el canon que los guardias le pedían para salir. Finalmente, tuvo que pagar lo que le pedían para poder salir a prestar declaración. Del mismo modo denunciaba que hay que pagar para acudir al médico, o que los presos tenían que pagar las reparaciones del pabellón, siendo que en la actualidad se estaba recaudando dinero para la compra de una nueva bomba de agua. Por razones evidentes, dicha información no pudo ser contrastada por la Embajada de España, que no obstante, informa que el propio Gobierno de Panamá reconoce las condiciones deficientes de los centros penitenciarios, y ha puesto en marcha un proyecto de reforma del sistema penitenciario (11000132).

También por hechos ocurridos en Panamá, está en trámite una queja presentada en esta Institución por mediación de la Fundación Ramón Rubial, de un grupo de presos españoles que denunciaban el fallecimiento de un español, exponiendo así la situación de resignación y desamparo de quienes cumplen condena en ese país.

Según el informe recibido del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el fallecido había sido detenido en julio de 2009 en el aeropuerto de Panamá por tráfico de drogas. Dos días después de su detención recibió la visita de personal de la embajada, a quienes manifestó estar en tratamiento antidepresivo y amenazó con suicidarse, por lo que se solicitó una especial atención a las autoridades carcelarias.

En noviembre, la embajada recibió el aviso de intento de suicidio mediante la ingestión de una alta dosis de pastillas antidepresivas, siendo trasladado al hospital, donde recibió el alta al día siguiente. La embajada solicitó a la prisión una asistencia más cercana al detenido, que fue llevada a cabo por la asistente social y el médico del centro penitenciario, que ya había iniciado un tratamiento para la depresión.

En agosto de 2010, siendo firme su condena, solicitó su traslado a España, siendo aprobado por las autoridades panameñas en mayo de 2011, y cuatro meses después por sus homólogas españolas, dándose la paradoja de que este señor ya había fallecido un mes antes de su aprobación. Dada su insuficiencia cardiaca con edema pulmonar, agravado por un cuadro de depresiones, se fue agravando su salud, teniendo que ser ingresado varias veces en el hospital en ese último año por sufrir varios infartos, falleciendo finalmente en el hospital por un paro cardíaco.

Concluida la investigación con ese Ministerio, se ha solicitado al de Justicia que aclare las causas por las cuales no se tramitó su traslado por vías de urgencia conociendo la precaria salud del solicitante; informe de las gestiones realizadas en España cuatro meses después de la aprobación por las autoridades panameñas del traslado, habiendo transcurrido ya casi un año desde que se presentó la solicitud, y, por último, informe de la fecha de comunicación del fallecimiento del interesado ante lo desconcertante y siniestro que resulta aprobar su traslado un mes después de su muerte (11018009).

Por desgracia, se produjo un segundo fallecimiento fuera de nuestras fronteras, en una prisión de Gibraltar, en el mismo día en que se comunicaba la detención al consulado. En la comunicación oficial se informaba de la detención de una mujer, a efectos de confirmar su nacionalidad, por posesión de drogas, posesión de armas, resistencia a la autoridad y agresión a la policía.

Conocido el deceso, el consulado se puso en contacto con la familia, que ya había sido informada por la prisión, para ofrecer la asistencia necesaria, informando de sus

competencias. Actualmente, se está a la espera de que finalice la investigación interna para determinar las circunstancias del «fallecimiento de persona bajo custodia» (11012586).

Como venimos comprobando, no en todas las quejas que se reciben en esta Institución, tiene cabida competencial la Administración española. En una ocasión, se solicitó informe sobre la labor que venía ejerciendo el Consulado General de España en Santo Domingo, habida cuenta de la queja recibida por parte de un ciudadano español preso en ese país. De la respuesta recibida, que dio lugar al cierre de la investigación, se pudo constatar que el compareciente, además de la nacionalidad española, ostentaba la dominicana, por lo que de conformidad con los principios establecidos en los Convenios de Viena de 1961 y 1963 respecto de la protección de dobles nacionales que tengan la nacionalidad del Estado receptor, no procedía actuación alguna. Además, su padre reside allí, y él mismo contrajo matrimonio estando en prisión con una dominicana, sin perjuicio de todo lo cual, el consulado le había visitado e incluso había gestionado su traslado a una prisión más cercana a su familia (11018545).

Continúa siendo motivo de queja la tramitación de los expedientes de traslado de presos para cumplimiento de condena en su país de origen, habiendo incoado varias investigaciones por este motivo a lo largo del año. A este respecto, llama la atención el problema surgido con un español que fue extraditado a Estados Unidos, bajo la condición expresa impuesta por la Audiencia Nacional instrumentable a través de los convenios de traslado de personas condenadas, con la particularidad, en este caso, de que «no será facultativo de las autoridades reclamantes, el aceptar el traslado sino que éste necesariamente deberá producirse si así lo solicita el reclamado». Pues bien, habiendo sido extraditado, las autoridades estadounidenses denegaron su traslado, interpretando que «por su parte no se había incumplido la condición impuesta al permitir que el reclamante solicitase el traslado, lo que no significa que estuvieran obligados al traslado del reclamante a España».

Por todo ello, la Audiencia Nacional se pronunció recordando que «el Gobierno ha asumido las garantías impuestas por el Poder Judicial, pero es el primero al que le corresponde que se dé cumplimiento de las mismas, actividad que no sólo se limita temporalmente al momento de la entrega, sino muy al contrario, el Gobierno contrae la obligación de velar sin límite temporal porque el Estado requirente cumpla con las garantías determinadas por la Sala, desplegando las facultades que le confiere el artículo 97 de la Constitución española, y desarrollando, para ello, las acciones diplomáticas que en el ámbito de sus competencias estime convenientes».

Así las cosas, desde esta Institución se solicitó a la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, que se remitiera nota verbal a las autoridades de los Estados Unidos de América, solicitando el cumplimiento de sus compromisos internacionales y la entrega del condenado, en los términos en que se aprobó la extradición.

Por su parte, la representación legal del afectado, a quien se recibió en sede institucional, se dirigió a la Audiencia Nacional de la que obtuvo el siguiente oficio, que fue debidamente presentado ante el Ministerio de Justicia, y que decía, literalmente, lo siguiente: «La Sección Segunda de esta Sala, dejó meridianamente claro que EE. UU. no tiene posibilidad de denegar el traslado del condenado a España sin incumplir las condiciones en que fue concedida la extradición».

Desde el ministerio se ha dado a conocer la preocupación por este asunto en los diversos foros bilaterales de cooperación jurídica internacional mantenidos con las autoridades de EE. UU., quienes han insistido en su interpretación del asunto, por lo que se está valorando la conveniencia, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, de reiterar la postura española por la vía diplomática (11012968).

Ha tenido gran repercusión, en este caso mediática, la extradición de un ciudadano español a Italia, donde fue condenado a catorce años de prisión, acusado de tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, y en concreto, según el compareciente, de coordinar el tráfico entre Sudamérica e Italia, en colaboración con clanes de la camorra napolitana. Fue el Ayuntamiento de Montgat quien se dirigió a esta Institución, dando traslado de la moción conjunta de todos los grupos políticos municipales, en la que afirmaban rotundamente la inocencia del vecino de su localidad, empleado del túnel de lavado de la gasolinera del pueblo, «porque sólo habla castellano, trabaja todas las horas del día, y nunca sale del pueblo».

Solicitada la colaboración de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, se comunicó que todos los organismos españoles, conscientes de la situación del afectado, están haciendo todo lo posible «por intentar que el caso llegue a buen fin, se demuestre su inocencia, y pueda regresar a España» para lo cual, entre otras gestiones, a través del Magistrado de Enlace de España en Italia se ha presentado documentación para intentar exculparle (11013614).

Según datos facilitados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a 30 de diciembre de 2011, el número de españoles detenidos en el extranjero asciende a 2.519. De estos, la mayor parte se encuentra en Perú (266), seguido de Italia (214), Francia y Brasil (203), Colombia (200), Marruecos (191), Portugal (190) y Argentina (153).

En este último país, aprovechando la celebración de la Asamblea de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, la Defensora del Pueblo visitó el Complejo de Ezeiza. Además, la Institución medió con las autoridades argentinas con objeto de que un preso español enfermo terminal pudiera regresar a España.

En el marco de una visita oficial a Tailandia la Defensora del Pueblo visitó también el «Central Women Correctional Institution» y el «Central Correctional Institution for Drug Addicts», en aquel país. Meses después, se recibió el escrito de una española que continuaba en prisión y que había sido condenada a cadena perpetua, planteando una serie de quejas, en relación con lo cual se abrió la oportuna investigación. Puestos en conocimiento de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios los problemas de la interesada se resolvieron en la medida de sus competencias, facilitando sellos para que pudiera mantener correspondencia con sus familiares y amigos, y ofreciéndose a tratar con ella la posibilidad de traducir alguna de sus cartas al inglés. Esto último obedece a una norma del centro penitenciario a efectos de control de la correspondencia, y como solo una de las reclusas conoce el idioma, cobra por el trabajo, lo que suponía un gasto adicional para la mermada economía de la interesada (11009832).

En mayo de 2011 la Defensora del Pueblo visitó a los tres detenidos españoles en «Corradino Correctional» (Malta), y en agosto de 2011, en su nombre, su Directora de Gabinete y el Asesor responsable del Área de Seguridad y Justicia visitaron el Penal Sarita Colonia situado en Callao, Perú. Allí se reunieron con un numeroso grupo de presos españoles quienes les relataron los problemas resultantes del comportamiento de otros reclusos no españoles. Tras una solicitud al Viceministro de Justicia peruano, se

confirmó que todos los presos españoles fueron trasladados a un módulo especial para presos extranjeros con muchas mejores condiciones de vida.

Para terminar con el elenco de visitas realizadas a las prisiones extranjeras, debemos mencionar la cursada en México al Reclusorio Oriente, y a los Centros Femenino y Varonil Santa Martha Acatitla. Habiendo conocido de primera mano los problemas de los reclusos con los que se entrevistó la Defensora, se solicitó la intervención del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, entre otros, para tratar el tema de un traslado a España para cumplimiento de condena, de un español en prisión desde mediados de los 80 sin delitos de sangre.

Al parecer, existían problemas derivados del extravío de alguna de las causas pendientes pero, estudiada de nuevo su situación jurídica a instancias de esta Institución, y con la exitosa colaboración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se ha comunicado la remoción de los obstáculos que inicialmente impedían su traslado, anunciando además su reubicación en un módulo que no fuera de alta seguridad, y con personas de su edad, en tanto en cuanto se finalizaban las gestiones para su traslado a España, estando en la actualidad en trámite su expediente (11009645).

3. CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1. Víctimas del terrorismo

El año 2011 ha sido el que ha visto la aprobación de la nueva normativa sobre víctimas del terrorismo, constituida por la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo.

Esta ley refleja la posición mantenida por el Defensor del Pueblo durante toda su trayectoria, consistente en asumir la idea esencial, que ya figura en el preámbulo de esta norma, que no es otra que la convicción, y su plasmación en nuestro derecho positivo, del hecho de que las víctimas del terrorismo son, *prima facie*, víctimas de violaciones de derechos humanos, y como tales, la dignidad de la sociedad se mide también por la dignidad con la que ampara y protege a quienes han sido víctimas de las acciones del terrorismo.

Con la nueva norma se consigue reforzar el sistema vigente de solidaridad y protección a las víctimas, y completar alguna de las lagunas que se han venido echando en falta con ocasión de la tramitación de las quejas por esta Institución, introduciendo nuevos conceptos de defensa de la dignidad de las víctimas junto a la creación de una nueva figura como es la de los amenazados, hasta ahora olvidados por nuestro legislador, a la vez que se amplía el ámbito temporal, ya que su aplicación se extiende a los sucesos acaecidos desde el 1 de enero de 1960.

Resulta encomiable el nuevo marco jurídico diseñado por el legislador, que parte del establecimiento del principio de la necesaria colaboración y cooperación de todas las administraciones públicas en la puesta en práctica de medidas ante la situación de atentado terrorista, así como la unificación en esta ley de las prestaciones que hasta el momento actual venían reguladas de manera diferenciada en las leyes anteriores, incrementando su importe. También debe destacarse que se ha regulado expresamente el sistema indemnizatorio para los supuestos de ayudas excepcionales por daños sufridos en el extranjero, las diferentes indemnizaciones por daños de carácter material, los daños sufridos en viviendas y vehículos, que han motivado la recepción y tramitación de quejas

por esta Institución como más adelante se verá, así como los daños en establecimientos mercantiles e industriales y en sedes de organizaciones y partidos políticos, etcétera.

También se contempla el régimen de protección social, la atención sanitaria de las víctimas, las ayudas para financiar tratamientos médicos e intervenciones quirúrgicas, la posibilidad de otorgar ayudas extraordinarias cuyo otorgamiento sigue estando residenciado en el Ministerio del Interior, el derecho de preferencia de acceso a vivienda tanto en régimen de adquisición como de alquiler, las exenciones de tasas académicas, la regulación del sistema de becas, y por último, pero no menos importante, la protección de su intimidad, la declaración de ilicitud de aquella publicidad que pretenda dar un trato despectivo o vejatorio a las víctimas o familiares, con la consecuente necesidad de que, por parte de los medios de comunicación, se evite todo uso desproporcionado o inadecuado de las imágenes personales de las mismas, medidas todas ellas que deben conducir a la prohibición de exhibir públicamente monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas o de exaltación o enaltecimiento individual o colectivo del terrorismo o de los terroristas.

Una de las intervenciones llevadas a cabo durante el año al que se contrae el presente informe se refiere a la queja en la que el interesado ponía de manifiesto que en el año 2008 sufrió un atentado terrorista en su puesto de trabajo, por el que se abrieron diligencias en la Audiencia Nacional, donde recayeron en el Juzgado Central de Instrucción número 1.

Tras pasar un primer examen en la Clínica Forense de Gernika, el médico quedó en darle una cita para exploración psiquiátrica en el mes de enero de 2011, que, hasta el momento de dirigirse a esta Institución, no se había realizado.

Se quejaba el interesado de que el procedimiento estaba paralizado desde entonces, informando, además, de que el comando que atentó estaba detenido desde enero de 2010.

Tras el inicio de actuaciones ante la Fiscalía General del Estado, se informó de que ésta interesó que el Forense reconociese a los lesionados, y emitiese un informe de sanidad, y que, paralelamente, se oficiase a la Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo para que se remitiese al Juzgado el listado de los afectados con indicación del reconocimiento e indemnizaciones efectuadas a cada uno de ellos. Sin embargo, en el caso concreto planteado en esta queja, se aprobó por el INSS su incapacidad permanente total para su profesión habitual, sin que resultase acreditado el nexo causal entre las lesiones y hechos de naturaleza terrorista, y la Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo comunicó haber denegado su petición de indemnización, al no haber quedado acreditado el nexo causal entre las lesiones alegadas y el atentado terrorista mencionado (11015728).

El supuesto planteado en otra investigación, aún en curso, se refería a que la interesada fue víctima del atentado terrorista ocurrido en Burgos en 2009, provocado por la explosión de una furgoneta bomba junto al Cuartel de la Guardia Civil, a consecuencia del cual sufrió varios desperfectos en su vivienda, de los cuales una cantidad fue abonada por el Consorcio de Compensación de Seguros, y otra fueron daños sin cobertura. La compareciente, hasta el día 1 de octubre de 2010, no presentó ante la Subdelegación del Gobierno en Burgos la solicitud de ayuda por daños de actos terroristas en vivienda, dado que no tuvo acceso al informe del consorcio hasta esa fecha, y al considerarse que la solicitud se formuló fuera del plazo establecido, se le denegó la indemnización solicitada y con posterioridad el recurso de reposición por extemporáneo.

En la solicitud de informe realizada a la Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior se expresa por esta Institución que si bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 288/2003, de 7 de marzo, el derecho a solicitar los resarcimientos y las ayudas prescribe por el transcurso del plazo de un año a partir del hecho causante del daño, teniendo en cuenta las circunstancias que rodean a este supuesto concreto, y al hecho de que la interesada formuló la solicitud en tiempo y forma por la totalidad de los daños sufridos como consecuencia del atentado terrorista (parte de cuya cuantía no fue abonada por el Consorcio de Compensación de Seguros), se interesa informe sobre la posibilidad de revisión del expediente, con el objeto de que la interesada pueda acceder a la ayuda que le ha sido denegada. Este expediente está pendiente de resolverse (11023077).

3.2. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

3.2.1. Malos tratos

Los principios básicos de actuación establecidos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, son un auténtico código deontológico que vincula a los miembros de todos los colectivos policiales, imponiendo el respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, al servicio permanente a la comunidad, la adecuación entre fines y medios, como criterio orientativo de su actuación, el secreto profesional, el respeto al honor y dignidad de la persona, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad en el ejercicio de la función.

Estos principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son considerados por la Ley Orgánica de 1986 como los ejes fundamentales en torno a los cuales giran el desarrollo de las funciones policiales, derivando a su vez de principios constitucionales más generales, como el de legalidad o adecuación al ordenamiento jurídico, o de características estructurales, como la especial relevancia de los principios de jerarquía y subordinación, que potencian el respeto al principio de responsabilidad por los actos que se lleven a cabo.

De ahí que esta Institución ha de ser especialmente rigurosa en la tramitación e investigación de todos los casos en los que se denuncian comportamientos de los agentes de seguridad contrarios a estos principios básicos de actuación, en los que la actuación policial se aparta claramente del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a los cuerpos policiales, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, y prevenir la comisión de actos delictivos.

La investigación de las quejas relativas a presuntos malos tratos infligidos a los ciudadanos por los miembros de las Fuerzas de Seguridad, ha estado basada en la metodología que ya fue apuntada por el Defensor del Pueblo en su informe correspondiente al año 2010: principio de prudencia conjugado con una férrea defensa del derecho a la integridad física de los ciudadanos, que conduce a investigar no solo los comúnmente conocidos como malos tratos *stricto sensu* sino aquellas actuaciones, que si bien revisten menor gravedad por no afectar al derecho consagrado en el artículo 15 de la Constitución, pero que son incorrectas o contrarias al código deontológico más arriba referido, y que en ningún caso deben ser admitidas en un Estado de Derecho.

En esta línea, el Defensor del Pueblo ha seguido haciendo uso de las posibilidades de investigación de oficio previstas en el artículo 19.1 de la Ley Orgánica 3/1981, a través del conocimiento de hechos recientemente ocurridos de los que se tiene conocimiento

fundamentalmente por los medios de comunicación. Así, durante el año 2011 se han iniciado investigaciones de oficio, siendo uno de los casos significativos la derivada de las noticias publicadas sobre la denuncia de una mujer marroquí repatriada de nuestro país contra un agente de la Policía Nacional, por abusos sexuales.

Según se desprendía de las informaciones publicadas, la ciudadana marroquí estuvo internada en el CIE de Valencia de donde salió para ser expulsada a su país por estancia irregular, sufriendo en las dependencias de la Comisaría de Orihuela (Alicante) abusos sexuales por parte de un agente de la Policía Nacional, por lo que formuló denuncia contra el mismo, pese a lo cual, el proceso de expulsión continuó su curso.

Una vez que se comprobó que por parte de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil se había incoado expediente disciplinario al funcionario en cuestión por su presunta participación en los hechos, en el cual se había adoptado asimismo como medida cautelar la suspensión provisional de funciones en los derechos inherentes a su condición de funcionario durante la tramitación del procedimiento penal que se seguía por los mismos hechos en el Juzgado de Instrucción, no obstante, se estimó oportuno iniciar igualmente las oportunas actuaciones ante la Fiscalía General del Estado, a fin de conocer el estado de tramitación del procedimiento judicial (10014468).

En otras ocasiones se investigan aquellas situaciones en las que se pone de relieve la difícil delimitación de lo que se considera uso proporcional de la fuerza por los agentes policiales en los supuestos en los que existe una resistencia a la autoridad ante la intervención policial. Así, esta Institución debe enjuiciar el contenido de estas quejas a la luz de la jurisprudencia de los tribunales dictada en casos similares, en la que se ha cuestionado el uso de la fuerza por los miembros de las Fuerzas de Seguridad, valorando los principios que deben orientar el uso de la fuerza por los mismos, como son el de menor lesividad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad.

Así, con motivo de los requerimientos de identificación que realiza rutinariamente la Policía, se recibió queja por la actuación policial llevada a cabo en la estación de Renfe de Plaza de Cataluña, cuando la interesada en la misma fue identificada por varios agentes de la Policía Nacional. La compareciente afirmaba que cuando le requirieron el DNI, le solicitó al agente su identificación, a lo que éste se negó, llevándola cerca del furgón policial, inmovilizándola fuertemente cuando la compareciente pretendió obtener una fotografía del policía con su teléfono móvil. Al esposarla, le presionaron violentamente en la espalda con las rodillas, causándole lesiones en la espalda, al estar recién operada de la misma, motivo por el que la llevaron a un centro de salud donde le efectuaron un reconocimiento médico.

Tras el inicio de la oportuna investigación ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, no se constató la existencia de los malos tratos denunciados. Así, se informó que dos funcionarios policiales del Grupo Operativo de Extranjeros (Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras), en la Estación de Renfe de la Plaza de Cataluña (Barcelona), cuando se encontraban desarrollando las funciones policiales vinculadas al control de extranjería, trataron de identificar a la interesada, que mostró una negativa reiterada a identificarse. En cambio, la compareciente denunció a uno de los policías intervinientes, por lo que se tramitaron diligencias en la Comisaría de Mossos d'Esquadra, denuncia de la que entendió el Juzgado de Instrucción correspondiente, quien en juicio de faltas dictó sentencia contra la interesada, considerándola autora de una falta de desobediencia a agentes de la autoridad y absolviendo al funcionario policial denunciado, al no quedar probada la realidad de la agresión que se le imputaba por la citada (10015301).

En el caso planteado en relación con la Policía Local de Melilla, un ciudadano exponía su queja por la actuación realizada por este cuerpo policial cuando su hijo se encontraba viendo un partido de fútbol en un local público de esa localidad y hubo una pelea en el mismo entre varios asistentes y un policía local, que resultó herido en la misma.

Según afirmaba, tras los incidentes mencionados, su hijo y sus amigos se desplazaron a otro local para continuar viendo el partido y llegó un vehículo policial, con varios agentes quienes le golpearon, lo introdujeron en el vehículo y le llevaron a comisaría. En las dependencias policiales, afirmó que le desnudaron, le esposaron y le golpearon durante horas, sin que lo examinara ningún médico forense. Por tales hechos había formulado denuncia ante el Juzgado de Guardia.

Asimismo, durante la tramitación de la queja, el compareciente seguía aportando documentación adicional en la que reiteraba que su hijo continuaba padeciendo el acoso policial por parte de determinados agentes de la Policía local de esa ciudad autónoma, entre ellos, varios agentes contra los que interpuso denuncia ante el Juzgado de Instrucción número 3 de Melilla, por las amenazas que estos agentes proferían a su hijo de forma permanente y la constante persecución que afirmaba venía padeciendo por los mismos.

En el informe remitido por la Consejería de Seguridad Ciudadana de Melilla, se expresaba que el Juez decretó un auto de sobreseimiento provisional y archivo de la causa. No obstante lo anterior, y pese al hecho de que esta Institución debe atenerse al contenido de la resolución judicial, atendiendo al contenido del último escrito del interesado en el que constaba una nueva denuncia formulada ante el citado juzgado, esta Institución estimó oportuno suspender la investigación iniciada con la Ciudad Autónoma de Melilla, así como iniciar las oportunas actuaciones ante la Fiscalía General del Estado, a fin de conocer el estado de tramitación del procedimiento judicial (10033811).

Otro requerimiento de identificación que provocó el enfrentamiento con los agentes de la Policía se puso de relieve en el caso planteado cuando en un local de Madrid fue requerida la presencia de la Policía por un camarero del mismo, tras una discusión con el compareciente. Cuando el vehículo policial llegó, el interesado afirmó que los agentes le pidieron la identificación, y al llevar sólo una fotocopia del DNI, lo introdujeron en el coche, donde comenzaron a agredirle en la cara y en el cuerpo. En la comisaría afirmaba haber sido golpeado nuevamente y conducido a los servicios sanitarios, donde fue examinado, aún cuando no aportaba parte médico de las lesiones que afirmaba haber sufrido tras la agresión policial.

Admitida la queja ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, en el informe remitido se manifestaba que una persona en estado ebrio estaba produciendo molestias a los empleados y clientes del local por lo que, una vez en el establecimiento, los funcionarios intentaron identificar al compareciente, quien estaba amenazánd los e increpando a otros clientes. Durante este primer contacto, los agentes de policía son testigos de dichos improperios e incluso son objeto de los mismos. Asimismo, los funcionarios actuantes comprobaron que el ciudadano mencionado mostraba signos evidentes de consumo de alcohol y presentaba un golpe en su pómulo izquierdo. Al ser preguntado por esta última circunstancia, se limitó a contestar: «A ti que te importa».

En esta situación, los componentes del indicativo policial procedieron a la preceptiva identificación del ciudadano, quien se negó en rotundo a ello en un primer momento y, posteriormente, insistía en dicha solicitud, alegando que no portaba el documento

nacional de identidad, sin cesar en su conducta amenazante, siendo trasladado hasta la Comisaría de Centro, donde el mencionado ciudadano acaba facilitando una fotocopia del documento nacional de identidad, que sirvió para corroborar la identidad exacta de esta persona, tras las consultas procedentes.

Previamente, durante el traslado a dependencias policiales, el interesado afirmó que había sido operado recientemente del tabique nasal y amenazó con golpearse con la mampara de protección del vehículo policial para después denunciarles por malos tratos.

Una vez en el interior del centro policial, al ser informado de que iba a ser denunciado por una falta de desobediencia, el mencionado ciudadano se alteró y se golpeó voluntariamente la cara contra un armario, comenzando a sangrar por la nariz, a la vez que reitera sus amenazas de denuncia por maltrato, acompañadas de insultos e intimidaciones. Inmediatamente, tras su autoagresión y debido a las lesiones que se causó se solicitó una dotación del Samur encargada de la asistencia y expedición del correspondiente parte facultativo (11007808).

Especialmente significativa durante el año 2011 ha sido la tramitación de la queja formulada por las diversas redadas llevadas a cabo en Magaluf (I. Balears), en las que los formulantes de la misma se referían a que se obligaba a mujeres subsaharianas que se encuentran en situación de prostitución a que se desprendieran de todas sus pertenencias que llevaban consigo, les rompían los móviles, les retiraban el dinero que tenían y no se lo devolvían, les quitaban los zapatos, las llaves de sus casas, les golpeaban con las porras y las rociaban con *sprays* tóxicos. En varias ocasiones, algunas detenidas habían sido llevadas al Cuartel de la Guardia Civil de Palmanova, donde tras desnudarlas y registrarlas exhaustivamente y comprobar sus datos en el sistema informático, llamaban a un taxi para que abandonaran el cuartel, sin darles ningún documento ni justificante de lo ocurrido.

En varias ocasiones más, la Policía Local las había conducido a comisaría donde se les habían tomado huellas y hecho fotografías, siendo denunciadas por captar clientes en la calle.

En el caso planteado por una de estas mujeres, cuando paseaba por una calle de Magaluf, se afirmaba que la Guardia Civil le quitó todas sus pertenencias y le ordenó subir al vehículo, conduciéndola a un lugar alejado, donde los agentes la sacaron violentamente, le tiraron del pelo, le rociaron la cara con un *spray* tóxico, debiendo desplazarse al hospital donde le realizaron un reconocimiento y le entregaron un parte de lesiones.

Del informe de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil se desprendía que las operaciones policiales habían tenido su origen, no sólo en el hecho, ya negativo, de ejercer la prostitución en la vía pública, sino por la gran alarma social que se produce por otras actividades ilícitas asociadas al mismo, como son los hurtos y robos con violencia e intimidación de los que son objeto los turistas en estado ebrio que circulan a altas horas de las madrugadas estivales por esa zona de Mallorca.

Se informaba asimismo de que la actitud de estas mujeres variaba, desde la negativa a colaborar, a atentar contra los agentes de la autoridad, pasando por situaciones de lo más variopinto buscando llamar la atención y presentarse como víctimas ante la actuación policial, tales como emprender la huida, tirarse por los suelos, simular agresiones, simular ataques de ansiedad o gritar de forma incontrolada. Todo ello con la finalidad

de dificultar y desprestigiar la labor de los citados agentes (tanto Guardia Civil como Policía Local).

Cuando se les conduce al cuartel de la Guardia Civil, dicha actuación se enmarca dentro de la diligencia de identificación en la que se reseña a la persona indocumentada, dando cuenta de ello al Ministerio Fiscal y anotándolo en un libro-registro que a tal efecto existe en las dependencias policiales, donde queda reflejado entre otros datos, la hora de entrada y salida del ciudadano identificado, no siendo necesaria la entrega de ningún documento justificativo, puesto que lo único que se busca con esta diligencia es comprobar la verdadera identidad de la persona y si se encuentra en estancia regular en España. Para la práctica de dichas diligencias, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se encuentran amparadas jurídicamente en base a la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

En relación a la actuación llevada a cabo con una de estas mujeres a la que le requirieron la documentación, requisándole su dinero, su teléfono móvil y un preservativo que portaba, trasladándola posteriormente a la playa donde le rociaron con un *spray* en ambos ojos, se pudo comprobar tras la investigación realizada que el juzgado actuante archivó por sobreseimiento las diligencias DPPA 3978/2010, abiertas con motivo de la denuncia de la interesada, al no poderse determinar responsabilidad alguna de los agentes de policía local actuantes.

Por su parte, el Ayuntamiento de Calviá informó de la aprobación de la Ordenanza Municipal de Policía y Buen Gobierno, cuya finalidad es la prohibición de realizar en las vías públicas o zonas de dominio público determinadas actividades económicas, y en concreto, la captación de «clientes» por parte de personas que ejercen la prostitución, en aplicación de la cual se han tramitado más de mil denuncias, notificado más de sesenta decretos, se han impuesto más de cien multas coercitivas, y dictado más de treinta sentencias penales por procedimientos judiciales, como consecuencia del incumplimiento reiterado de la prohibición de captación de clientes en las vías públicas por parte de personas que ejercen la prostitución.

A esto había que añadir que, en muchas ocasiones, el ejercicio de la actividad de prostitución en la vía pública lleva aparejado quejas vecinales y de los comerciantes de las zonas afectadas, agresiones, robos, hurtos, y atentados contra los agentes de la autoridad (11011226).

En la queja planteada por una ciudadana cuyo hijo se encontraba en un partido de fútbol de la Real Sociedad Deportiva Alcalá, hubo unos enfrentamientos entre aficionados del club y agentes de la Policía, siendo detenido su hijo quien fue introducido en un furgón policial, según manifestó su madre, siendo reducido de manera desproporcionada y golpeado en la cara, lo que le provocó lesiones en determinadas piezas dentarias.

Tras la petición de informe a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, se pudo comprobar que en dicho acontecimiento deportivo se estableció por parte del Cuerpo Nacional de Policía un dispositivo estático de control. Durante el desarrollo del partido, algunas personas entre las que se encontraban el hijo de la compareciente, conocido por ser integrante de los ultras del equipo local, profirió constantes insultos hacia los agentes del Cuerpo Nacional de Policía y amenazas.

Cuando finalizó el partido de fútbol, una dotación policial localizó al indicado ciudadano, procediendo entonces a requerirle la documentación por las manifestaciones que incitaban a la violencia, sancionables según la legislación deportiva, especialmente por la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intole-

rancia en el deporte. Esta persona, ante tal requerimiento, mostró una actitud agresiva hacia los policías actuantes, continuando con los insultos y las amenazas, teniendo que solicitarle nuevamente la documentación, siendo entonces cuando el interesado propinó al policía un fuerte empujón que provocó que este cayera al suelo.

Ante tales hechos, los policías actuantes procedieron a su detención, utilizando la mínima fuerza indispensable, siendo informado inmediatamente de forma comprensible de los hechos imputados, así como de los derechos que le asistían de conformidad con la legislación vigente. Durante la detención, él ofreció una continua resistencia, propinando múltiples patadas al policía teniendo que ser ambos asistidos de las lesiones que presentaban en la Casa de Socorro.

De todo lo actuado se instruyeron diligencias policiales en la Comisaría Local de Alcalá de Henares (Madrid) por un presunto delito de «atentado a agente de la autoridad y lesiones», remitidas al Juzgado de Instrucción número 5 de dicha localidad, quien dictó auto por el que se continuaba la tramitación de las diligencias contra el detenido y se acordaba el sobreseimiento de las actuaciones contra el funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, «al no quedar acreditado que las lesiones que presentaba el ciudadano en cuestión fueran ocasionadas por el mismo» (11013900).

3.2.2. Trato incorrecto

En relación con este epígrafe del trato incorrecto o inadecuado que se debe exigir a los componentes de las Fuerzas de Seguridad, como esta Institución ha puesto de relieve reiteradamente en los informes que cada año ha presentado ante las Cortes Generales, es ineludible apelar a la necesidad de que los funcionarios públicos mantengan en todo momento un trato correcto con los ciudadanos, máxime en aquellos servicios en los que existe un contacto directo con la ciudadanía o están destinados a la atención al público.

En este sentido, constituye un principio básico de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establecidos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre otros, el «observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueran requeridos para ello».

Sin embargo, el Defensor del Pueblo es consciente de que no es fácil demostrar la existencia de un trato incorrecto en aquellas situaciones en las que por su carácter fugaz, no existen pruebas que puedan demostrar la existencia de una actitud irregular de los agentes con los ciudadanos, al no existir en la gran mayoría de casos, testigos de los hechos. A ello se une la presunción de veracidad de la que disfrutan las declaraciones de los agentes de la autoridad establecida legalmente. Así, el artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece: «Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados».

Sin perjuicio de lo anterior y ante la eventualidad de que exista una mínima sospecha de actuación o práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia

física o moral, el Defensor del Pueblo inicia la correspondiente investigación. Este sería el caso planteado en la queja en la que un ciudadano manifestaba que se encontraba en una calle de Madrid, cerca de un puesto de venta ambulante, junto con otras personas de avanzada edad y jubilados como él, cuando dos agentes de la Policía Municipal que iban en motocicleta llegaron al lugar y le conminaron de forma agresiva y descortés a marcharse del lugar.

Al manifestar el grupo de ciudadanos a los agentes que esas no eran formas educadas de dirigirse a los ciudadanos, uno de los agentes le pidió la documentación al compareciente y le denunció por «incitar a reacciones en el público creando situación de peligro», infracción grave tipificada en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Al parecer, en la denuncia el agente expresó que fue rodeado por las personas que allí se encontraban, por lo que temió por su integridad y la de su compañero.

El interesado estimaba que la versión del agente no se correspondía con la realidad de lo sucedido, habida cuenta de que era impensable que varias personas de avanzada edad, y él en su caso, con 75 años y problemas de corazón, pudiera enfrentarse a unos agentes municipales con la intención de agredirles, siendo así que el resto de los allí presentes fueron testigos de la escena y podían corroborar la versión ofrecida por el interesado. Tras la oportuna investigación ante el Ayuntamiento de Madrid, la investigación finalizó con la formulación de un recordatorio, que ha sido aceptado, del deber legal que le incumbía de que, en sus relaciones con la comunidad, los agentes de la Policía Municipal de Madrid dieran cumplimiento a los principios básicos de actuación que prevé el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (11007000).

En otras ocasiones el trato incorrecto afecta a determinadas disfunciones en el desenvolvimiento ordinario de los servicios policiales que traen como consecuencia evidentes perjuicios a los ciudadanos. En el supuesto planteado en la queja formulada por una ciudadana tras la muerte de su hermano, se ponía de relieve el incumplimiento del protocolo establecido por la Policía para la comunicación a los familiares del fallecimiento de una persona, cuando su cuerpo es hallado y debe indagarse su identificación al objeto de dar la noticia a su entorno más próximo.

Así, la interesada exponía su queja por la actuación policial tras la muerte de su hermano en el barrio de Sa Penya (Eivissa). Relataba que su hermano falleció en el barrio citado, al parecer por una sobredosis, dado que era consumidor habitual de droga. Cuando el cuerpo del fallecido se encontró en la calle, la Policía Nacional se hizo cargo de la investigación y el forense que se trasladó al lugar ordenó el traslado del cuerpo. Según afirmaba la interesada, su hermano iba perfectamente documentado, sin que ninguno de los agentes encargados de la investigación se pusiera en contacto con la familia, quien se enteró del suceso por la prensa pasadas 24 horas del fallecimiento.

Una vez solicitado el informe a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, se formuló un recordatorio de deberes legales y una sugerencia, el primero de los cuales sí fue aceptado, sobre estricta observancia de lo establecido en la Instrucción de 7 de mayo de 2008, de la Dirección Adjunta Operativa, por la que se imparten normas de actuación para el cumplimiento del deber legal de comunicación del fallecimiento de una persona a los familiares, en la que se establecen unas pautas de actuación de las unidades afectadas que consisten en que existe el deber legal inexcusable de la Policía de comunicar a los familiares la circunstancia de la muerte de una persona, una vez

identificada, independientemente de que otros organismos puedan llevar a cabo la misma labor.

Igualmente, se informó de que una vez comprobados e investigados los hechos y entender la superioridad que no hubo por parte del instructor de las diligencias ni de los funcionarios comisionados al lugar de los hechos, dejación de funciones o mala intención, sino un malentendido entre los funcionarios policiales y la persona que ante ellos se identificó como familiar del difunto, acuerda imponer una amonestación verbal a dichos funcionarios, con la advertencia de estricta observación de lo dispuesto en la Instrucción de 7 de mayo de 2008.

Por su parte, se remitió por la Jefatura Superior de Policía de las Illes Balears la citada Instrucción a todas las comisarías y dependencias de la citada jefatura, reiterando y exigiendo su firme cumplimiento. Por parte de la Dirección Adjunta Operativa del Cuerpo Nacional de Policía se dirigió escrito a las Comisarías Generales y a todas las Jefaturas Superiores de Policía, sobre cumplimiento de la citada Instrucción de 7 de mayo de 2008, disponiendo que se dejara constancia de dicha comunicación en la correspondiente diligencia, y procediendo a comprobar la relación suficiente de parentesco del familiar al que se le realiza la comunicación (08022654).

Un caso similar ha sido el investigado en la queja planteada por una ciudadana de avanzada edad, por la falta de información recibida de las autoridades policiales sobre las circunstancias que rodearon a la muerte de su hijo, fallecido en su domicilio de Madrid, donde fue hallado muerto por el arrendador de su vivienda, no siendo avisada la familia del fallecimiento hasta que le fue comunicado por un empleado de la funeraria, por lo que no pudieron hacerse cargo de sus pertenencias personales. Asimismo, afirmaba que transcurridos unos días desde la muerte, la madre intentó contactar con el número de móvil del fallecido, contestando una persona a quien atribuía la posesión de los objetos personales de su hijo.

Efectivamente, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil admitió que cuatro meses después del fallecimiento ese centro directivo tuvo conocimiento, a través de esta Defensoría, de que la muerte no fue comunicada por los servicios policiales a los familiares del finado.

Se continuaba informando que, a pesar de que esa actuación irregular, en el supuesto de ser constitutiva de una infracción, pudiera estar prescrita debido a su naturaleza, entidad y tiempo transcurrido, la Jefatura Superior de Policía de Madrid, como es habitual cuando cualquier intervención policial no se ajusta a los protocolos o normas establecidas y a priori no reviste gravedad, de acuerdo con la previsión legal establecida en el artículo 19.6 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, acordó la práctica de una información reservada, registrada con el número 13/11, de cuyo resultado se constató la inexistencia de comunicación con la familia para participar la defunción, incumpliéndose por tanto las instrucciones dictadas a tal efecto, en particular la Instrucción de 7 de mayo de 2008, de la Dirección Adjunta Operativa, por la que se imparten normas para el cumplimiento del deber legal de comunicación del fallecimiento de una persona a los familiares, en la que, partiendo del recordatorio de ese deber legal de la Policía efectuado en su día por esta Institución, se establece el protocolo de actuación en tales supuestos.

La Jefatura Superior de Policía de Madrid, no obstante apreciar una conducta omisiva reprochable por parte de los funcionarios de la Oficina de Denuncias y Atención al Ciudadano, de la Comisaría de Distrito de Salamanca, por no haber avisado a los

familiares del fallecido, conducta que pudiera ser constitutiva de una falta por «negligencia en el cumplimiento de las funciones» que tienen asignadas, prevista en la citada Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, entendió, sobre la base de las diligencias y declaraciones de la instrucción practicada, que en ningún momento la actuación de los funcionarios lo fue a título de culpa, sino que obedecía más bien a un error humano, considerando por ello procedente el archivo de las actuaciones propuesto por el instructor de la información, teniendo en cuenta, por otra parte, lo previsto en el artículo 15, del mismo texto normativo, sobre el instituto de la prescripción. En cualquier caso, durante la tramitación de la información reservada, los funcionarios fueron advertidos de sus obligaciones y de lo incorrecto de su proceder en el presente caso (10017428).

Otro ejemplo de práctica policial inadecuada, según se desprendía de los planteamientos de la queja, se puso de relieve a raíz de una intervención de la Policía Local de Valdemoro (Madrid), cuando detuvieron el vehículo en el que el compareciente viajaba con otras personas, entre ellas, su novia que conducía, y en el forcejeo al resistirse a su detención, afirmaba haber sufrido lesiones de diversa consideración.

Por tales hechos se formuló denuncia por el ciudadano ante el juzgado de instrucción correspondiente, lo que motivó, a juicio del interesado, una actitud de recelo por parte de los agentes cuando meses después del incidente, y poco antes de comparecer en sede judicial a prestar declaración por lo sucedido, dichos agentes que habían sido denunciados por el ciudadano tuvieron un nuevo enfrentamiento con él, que esta persona estima fue consecuencia de su denuncia judicial. Así, y con motivo de un control de alcoholemia instalado al lado de su domicilio, le solicitaron la documentación y a continuación uno de los dos agentes desenfundó el arma de fuego que portaba y sin apuntarle le preguntó qué iba a declarar en el juicio. En el momento de la redacción del presente informe se está a la espera de recibir la información solicitada al Ayuntamiento de Valdemoro (11017083).

3.3. Cuestiones relativas a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana

La diversa tipología de infracciones tipificadas en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana y el cumplimiento de las funciones atribuidas a las Fuerzas de Seguridad que deben desempeñar las mismas con el fin de cumplir con su misión, atribuida constitucionalmente, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, requiere la supervisión de la variada casuística que presenta la aplicación de esta normativa.

No se debe olvidar que desde infracciones graves, como son la fabricación o tenencia de armas prohibidas, la apertura de establecimientos sin autorización, la tolerancia del consumo ilegal o el tráfico de drogas tóxicas en locales o establecimientos, o en lugares públicos, hasta las más leves como podrían ser las de desobedecer los mandatos de la autoridad o alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías públicas, la tramitación de los correspondientes expedientes administrativos que conducen a la imposición de una sanción por la realización de dichas conductas, da lugar a la recepción de numerosas quejas ciudadanas que requieren un análisis minucioso, tanto desde el punto de vista de la aplicación sustantiva de la norma, como en cuanto a la vertiente procedimental o de garantías de defensa del ciudadano en el procedimiento, y que ha motivado una investigación específica de esta Institución, que a continuación se expone, en la medida en que muchas de las infracciones cometidas lo son por menores de edad.

Así, la tramitación de un procedimiento sancionador por el Ayuntamiento de Vila-real (Castellón) al hijo menor de edad de una ciudadana, motivó el planteamiento de la queja por su madre, al estimar que la infracción, por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.h) de la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana, tenía carácter leve, de lo que pudiera desprenderse que la falta en ese momento se encontraría prescrita por aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 de la citada Ley de seguridad ciudadana.

Tras iniciar la pertinente investigación ante la Administración local, se constató que, efectivamente, la infracción estaba prescrita al inicio del procedimiento, lo que condujo a declarar prescrita la infracción del artículo 26.h) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, imputada al menor, por haber transcurrido un plazo superior a los tres meses previsto en el artículo 27 de la citada ley, y a revocar por nulidad de pleno derecho las resoluciones de la alcaldía (11019132).

La especial importancia que adquiere el hecho de que muchas de las infracciones previstas en la normativa sobre protección de la seguridad ciudadana sean cometidas por menores de edad, ha motivado una cada vez mayor concienciación sobre esta problemática que afecta a un gran número de familias, y a las autoridades que son competentes en la tramitación de los procedimientos sancionadores en los que el denunciado es un menor, el cual, según el artículo 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tiene capacidad de obrar ante las administraciones públicas, toda vez que tendrán dicha capacidad de obrar, «además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo, sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela».

Sobre la base de las quejas recibidas sobre estos extremos, y recogiendo asimismo las reflexiones que han sido trasladadas al Defensor del Pueblo por algún comisionado autonómico, como es el caso del Procurador del Común, se estimó oportuno iniciar una investigación ante la Subsecretaría del Ministerio del Interior y ante la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la que se volvía a plantear una serie de sugerencias puestas de manifiesto con anterioridad por esta Institución al Ministerio del Interior, con motivo de la tramitación de una queja en el año 2007 basada en la notificación de los distintos actos integrantes del procedimiento sancionador, en aquellos supuestos en los que el infractor es un menor de edad (07013008).

Así, en esta nueva investigación ante los dos departamentos citados, se hacía referencia al hecho de que es necesario destacar que existe un notable distanciamiento y retraso de las leyes administrativas sancionadoras respecto del Derecho penal de los menores de edad, ya que no parece lógico que el mismo legislador que ha aprobado leyes protectoras de los menores de edad, en aplicación de la existencia en el Derecho internacional y en nuestro ordenamiento jurídico, de cada vez mayor número de normas jurídicas protectoras de los derechos de los menores, que evidencia un cambio de actuación de los poderes públicos hacia la regulación de los derechos de la infancia, ignore en cambio dichos derechos en la legislación administrativa sancionadora.

Así, en el Derecho penal español actual se fija una edad por debajo de la cual la persona es inimputable (catorce años) y establece un tramo de edad desde los catorce a los dieciocho años a los que no debe aplicarse las penas de los adultos, sino las medidas específicas promulgadas para ellos, con un fin claramente educativo.

Sin embargo, contrariamente, el derecho administrativo sancionador no ha evolucionado, o lo ha hecho muy poco desde 1958, se ha estancado en los principios rígidos que ignoran que existen sujetos responsables menores de edad y fundamentalmente ignora los derechos educativos y el interés superior del menor en detrimento de la finalidad recaudatoria de las multas, que son contempladas como única sanción posible, con determinadas excepciones en algunas leyes autonómicas sectoriales, y en definitiva, regula la responsabilidad solidaria y subsidiaria de los padres o tutores por infracciones cometidas por sus hijos o tutelados menores de edad en el artículo 130.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Al margen de la redacción concreta del citado artículo que ha merecido críticas por su mala técnica jurídica, lo cierto es que en su momento, el Defensor del Pueblo, ante la recepción de quejas que versaban sobre la notificación de los distintos actos del procedimiento sancionador por infracciones a la Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana cometidas por menores, estimó procedente dirigirse a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, teniendo en cuenta la competencia de ese departamento por tratarse de expedientes sancionadores que derivan de la aplicación de la Ley orgánica de seguridad ciudadana, en solicitud de informe sobre las cuestiones planteadas, y de manera específica, sobre la posibilidad de que en cuantos procedimientos sancionadores se instruyeran a menores por infracción a sus normas, se notificará debidamente su incoación a los padres o representantes legales como responsables solidarios o subsidiarios de los menores por incumplimiento de la obligación de prevenir la infracción administrativa de que se trate.

En dicha solicitud de informe, esta Institución trasladaba al Ministerio del Interior su planteamiento en el sentido de que si la consecuencia de la infracción administrativa cometida por un menor es la imposición de una sanción pecuniaria, esta, en pura lógica, no va a ser pagada por el menor, sino por sus padres o tutores o quienes tengan su representación o tutela, siempre que se trate de un menor no emancipado que se encuentre bajo la potestad de sus progenitores.

Si la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, termina atribuyendo la responsabilidad subsidiaria o solidaria a personas diferentes a las que han cometido la infracción, estas deberían conocer que se les está exigiendo la misma.

Evidentemente —continuaba exponiendo el Defensor del Pueblo ante el Ministerio del Interior—, la naturaleza sancionadora-educativa del procedimiento existente en el Derecho penal de menores en el que prima el superior interés del menor, no está presente en el derecho administrativo sancionador, pero sí podría tenerse en cuenta en los cada vez más frecuentes procedimientos sancionadores que derivan de la aplicación de la Ley orgánica de seguridad ciudadana a los menores de edad.

En la contestación remitida, el Ministerio del Interior compartía plenamente el criterio expuesto por esta Institución sobre la conveniencia de adaptar la naturaleza sancionadora educativa del procedimiento existente en el Derecho penal de menores al procedimiento administrativo sancionador.

Por ello, la Secretaría General Técnica en el informe remitido en su momento, tenía el propósito de estudiar la cuestión planteada y adoptar las medidas oportunas para la adecuada satisfacción del aludido derecho de defensa de los menores de edad en los procedimientos sancionadores instruidos a los mismos, sin perjuicio de insistir, ante los departamentos ministeriales también competentes en la materia, en la necesidad

de una reforma legislativa que abordara, de una vez por todas y, preferiblemente, de manera general, la regulación de la responsabilidad administrativa sancionadora de los menores de edad.

Teniendo en cuenta que la cuestión sobrepasa a los procedimientos sancionadores contra menores por infracciones cometidas contra la legislación de protección de seguridad ciudadana, debiéndose tratar el tema desde una perspectiva global en todo el derecho administrativo sancionador y para todos los procedimientos sancionadores instruidos por las distintas administraciones públicas con competencia en la materia (Administración General del Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos) en aplicación de leyes generales y numerosa normativa sectorial, incluidas las infracciones previstas en ordenanzas municipales aprobadas por los ayuntamientos, resulta evidente la necesidad de la aprobación de un nuevo régimen regulador del derecho administrativo sancionador para los menores de edad que, basado en los principios del Derecho penal, con los debidos matices como ya estableció en su momento el Tribunal Constitucional, contemple sanciones adecuadas para los menores de dieciocho años y mayores de catorce, declare la inimputabilidad de los menores de esa edad, recoja el superior interés del menor y la exigencia de responsabilidad de los menores fundamentada en principios orientados hacia su reeducación, contemplando un catálogo y tipología de medidas adecuadas al menor desde la perspectiva sancionadora-educativa y no solo desde el punto de vista recaudatorio, modificándose asimismo el procedimiento en todos sus trámites y fundamentalmente su terminación, en la que debe preverse la terminación convencional como forma prioritaria que contemple el compromiso expreso por el menor del cumplimiento de la sanción para evitar la ineficacia de las sanciones (11021255).

3.4. Situaciones de inseguridad ciudadana

El mantenimiento del difícil equilibrio entre libertad y seguridad y la habilitación que las autoridades correspondientes para el cumplimiento de sus deberes constitucionales en materia de seguridad tienen, da lugar a no pocas intervenciones de las autoridades competentes en seguridad pública, a raíz de las cuales de manera inevitable se puede ver afectado el ejercicio de algunos derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad, a la libre circulación o el derecho de reunión.

Así, se plantea por muchos ciudadanos la degradación de sus barrios debido a la realización de actividades como, por ejemplo, la prostitución en la vía pública. En concreto, la queja investigada por dicho motivo que afecta al barrio de Chamberí, en Madrid, en el que reside el promotor de esta queja, quien afirmaba que en el citado barrio se había experimentado un importante aumento del ejercicio de la prostitución en la vía pública, con la consiguiente degradación de la seguridad ciudadana y la generación de riesgos para la salud de los vecinos, especialmente para la población infantil, debido a los preservativos usados y otros desperdicios que diariamente se podían encontrar en la zona.

Con carácter general, en la tramitación de este tipo de quejas, esta Institución interesa de las administraciones competentes, principalmente las locales, que informen sobre las medidas que esté previsto adoptar para solucionar el problema planteado, considerando que en muchos municipios españoles se han adoptado iniciativas dirigidas a evitar el ejercicio de la prostitución en la vía pública.

El Ayuntamiento de Madrid manifestó que se venían planificando servicios para el control y erradicación del ejercicio de la prostitución en las calles del distrito en cuestión de manera continuada, que suponía la realización de intervenciones conjuntas con los agentes pertenecientes a la Comisaría de Chamberí durante determinados días en horario nocturno, en los que se realizaban controles selectivos de documentación personal y de vehículos, así como controles de alcoholemia, como una forma de hacer desistir a los potenciales clientes de pasar por las calles afectadas.

Además de realizar estos servicios conjuntos con el Cuerpo Nacional de Policía, se habían articulado otras medidas alternativas, como la emprendida por la Oficina de Atención al Ciudadano de la Policía Municipal, que había elevado propuesta a la Junta Municipal de Distrito para que se estudiara la posibilidad de realizar una modificación vial en la zona a efectos de tráfico, y así se dificultara el acceso de los conductores a las calles donde se producen las citadas prácticas.

A pesar de lo expuesto, como quiera que estos recursos resultaban insuficientes para abordar un problema de difícil solución, en la medida que no es una actividad ilegal, se mantenían los dispositivos conjuntos con el Cuerpo Nacional de Policía, mediante la presencia tanto de policía uniformada como de paisano (10010289).

La falta de prevención de las actividades delictivas en general, junto con una deficiente investigación policial de los hechos delictivos denunciados por los ciudadanos, pone de relieve la percepción de inseguridad ciudadana de muchos comparecientes respecto de su integridad física o de sus propiedades. Así, esta Institución tuvo que formular una sugerencia a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil sobre investigación de actos vandálicos, tendente a establecer un dispositivo de seguridad destinado a la identificación de los autores de dichos actos, con el objetivo de que estos cesaran y el compareciente viera restablecida la seguridad en su domicilio, ya que en la queja formulada el interesado exponía que desde hace años venía sufriendo diferentes ataques y agresiones en su vivienda, por parte de jóvenes de los que desconocía su identidad, que lanzaban piedras, huevos, petardos y hasta extintores a su vivienda, que le habían provocado numerosos daños materiales en la misma, además de daños psicológicos a él y a su familia (10028902).

La investigación del apuñalamiento sufrido por su hijo, motivó la presentación de una queja formulada por el padre del joven, tras ser éste atacado por varios jóvenes violentos pertenecientes a un grupo extremista radical, debiendo ser operado de urgencia, tras lo cual le quedaron secuelas de las que no se ha recuperado. Según afirmaba en su queja, la única persona detenida e ingresada en prisión había sido uno de los integrantes de dicho grupo denominado VCA (Valdemoro y Ciempozuelos Antifascista), integrado en las Brigadas Antifascistas, protagonistas de numerosos hechos violentos en muchos municipios del sur de Madrid y Toledo desde el año 2009 hasta la actualidad, pero sin embargo, a juicio del compareciente, no había existido una debida investigación de las actividades que realizaba el citado grupo, por parte de la Guardia Civil, manifestando que este grupo había realizado numerosas agresiones a menores de edad e incluso colocado pancartas de apoyo a ETA y organizado conciertos de música radical en municipios de la zona.

En contestación a lo solicitado, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil trasladó a esta Institución información sobre el control y la vigilancia de la evolución de los grupos violentos organizados, en el sentido de que constituyen un objetivo prioritario para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en general, y para la Guardia Civil, en particular. Por ello, la existencia de este tipo de grupos, al margen de su grado de

organización, su presencia más o menos prolongada en el tiempo o el número de hechos protagonizados por las personas que con ellos se identifican, es objeto de una especial y constante observación por parte de los distintos cuerpos policiales territorialmente competentes, desde hace ya varios años, al estar asociados aquellos, en ocasiones, a actos vandálicos, actitudes xenófobas, delitos contra las personas, etcétera.

Por este motivo, y con el propósito fundamental de tratar de garantizar la libertad y la seguridad de los ciudadanos, la Secretaría de Estado de Seguridad aprobó la Instrucción número 231/2005, para la implantación, desarrollo y ejecución del «Plan de actuación y coordinación policial contra grupos organizados y violentos de carácter juvenil». Los excelentes resultados obtenidos durante el período de vigencia de la misma, así como la experiencia adquirida, tuvieron su continuación con la aprobación, por parte de la misma Secretaría de Estado, de la Instrucción número 6/2009, actualmente en vigor, que ha permitido reimpulsar y dar continuidad al citado plan.

Esta última instrucción contempla, además, una serie de medidas preventivas y operativas orientadas a evitar la aparición o impedir la consolidación de grupos violentos organizados de carácter juvenil (11005002).

Ha sido también objeto de investigación la situación expuesta por un ciudadano residente en Alcalá de Henares (Madrid) que afirmaba que en el barrio de Espartales Sur de esta localidad, existía un grave problema de inseguridad ciudadana y no se habían adoptado las medidas necesarias para resolverlo. Según señalaba el compareciente, a pesar de las reiteradas denuncias, la situación no había experimentado ninguna mejora (11014358).

En este mismo municipio se ha denunciado la actividad del botellón en el barrio de La Garena, de Alcalá de Henares, y en el distrito de Puente de Vallecas, de Madrid, en los que cientos de jóvenes se concentran provocando numerosas molestias a los vecinos por el ruido que producen, lo que les impide el normal descanso en sus viviendas. Asimismo se denunciaba la música que emiten los vehículos y los restos de suciedad y vidrios rotos que dejan a su paso. La promotora de la queja citada en primer lugar afirmaba que la Policía Local permanecía inactiva ante las denuncias formuladas por los ciudadanos por el consumo de alcohol en la vía pública.

Por lo que afecta al Ayuntamiento de Alcalá de Henares, solicitada la información sobre la situación del barrio de La Garena, se comunicó que el consumo de bebidas alcohólicas en vía pública (botellón), es algo frecuente en la ciudad, al haberse puesto de moda entre los jóvenes. Desde la Policía Local se hacen frecuentes inspecciones y se levantan actas, tanto por consumo de bebidas alcohólicas como por su venta a menores. Estas actas son remitidas con la mayor urgencia posible a la Comunidad de Madrid, al ser la Administración competente en este tema, para que proceda a la tramitación de los expedientes sancionadores. Asimismo, se daban las correspondientes instrucciones a los servicios municipales de limpieza para que inmediatamente se limpie el lugar y ofrezca un aspecto presentable.

Desgraciadamente, al ser un fenómeno extendido y al tener los medios limitados, en ocasiones no se puede llegar a los sitios con la prontitud deseada.

A la vista de las manifestaciones realizadas por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, se estimó procedente formular la recomendación consistente en que dicha Administración local ejerciera las funciones tanto de inspección como de control y sancionadoras que evitaran la celebración del botellón en la localidad de Alcalá de Henares, erradicando dicha práctica molesta a los vecinos a quienes impide el normal descanso

en sus viviendas y ocasiona numerosos destrozos a propiedades privadas y municipales.

Sin perjuicio de que el Ayuntamiento tomó en consideración la recomendación formulada, la persistencia de las molestias ocasionadas por el botellón motivó la petición de una nueva información al Ayuntamiento, de la que derivó tomar en consideración otros extremos que han motivado el inicio de actuaciones ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

Así, el Ayuntamiento manifestaba que el problema del botellón viene motivado en gran medida por lo establecido en la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos, que en su artículo 52.5 establece que las sanciones por consumo de alcohol en la vía pública consistirán en prestaciones en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin consentimiento del infractor, y que se desarrollarán durante un número de sesiones previamente fijado, bien en beneficio de la colectividad o de personas que se encuentren en situación de precariedad por cualquier motivo. Se buscará preferentemente relacionar la naturaleza de la actividad en que consista esta medida con la de los bienes jurídicos afectados por los hechos cometidos por el infractor. Si este no prestase el consentimiento antes aludido, la medida de prestación será sustituida por la multa correspondiente, prevista en el artículo 59.1.a) de la Ley 5/2002, de 27 de junio. Esta sanción consiste en multa de 300 a 30.050 euros.

Según se desprende de este artículo, el infractor tiene derecho a elegir entre las prestaciones en beneficio de la comunidad o la sanción, siendo su elección la que prevalece. Considerando la franja de edad de las personas que cometen este tipo de infracciones y el coste económico que supondría para el ayuntamiento dado el alto número de infractores, la gran mayoría elige la participación en el programa.

Tanto cuando se encargaba la Agencia Antidroga, como cuando se encarga el Ayuntamiento, la eficacia de las Jornadas sobre Consumo de Alcohol es prácticamente nula, siendo el nivel de reincidencia muy alto.

Por lo anterior, sería interesante afrontar una modificación de la Ley 5/2002, de 27 de junio, para adoptar medidas que fuesen realmente útiles para solucionar el problema del botellón por parte de los ayuntamientos.

Por ello, en la fecha de redacción de estas líneas, se ha solicitado un informe a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid al objeto de conocer la situación de estancamiento en la tramitación de numerosos expedientes sancionadores por la comisión de las infracciones previstas en la Ley de drogodependencias y otros trastornos adictivos de Madrid, Ley 5/2002, de 27 de junio, y en concreto, por consumir alcohol en la vía pública, más comúnmente conocida como actividad de botellón.

Asimismo, y dicha reflexión se trasladaba en nuestra solicitud de informe, desde enero de 2011, los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid han asumido la gestión integral de las sanciones al haberles sido transferidas las competencias previstas en la ley más arriba citada, pero no se ha desarrollado aún por la Administración autonómica el artículo 52 de dicho texto normativo en lo relativo a las prestaciones en beneficio de la comunidad como sustitución de la sanción económica.

Así, el citado artículo en su párrafo tercero prevé que las sanciones por infracción del artículo 30, apartado 3, de la presente ley, referida al consumo de alcohol en la vía pública, consistirán en prestaciones en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin consentimiento del infractor, y se desarrollarán durante un número de sesiones previamente fijado, bien en beneficio de la colectividad o de personas que se

encuentren en situación de precariedad por cualquier motivo. Se buscará preferentemente relacionar la naturaleza de la actividad en que consista esta medida con la de los bienes jurídicos afectados por los hechos cometidos por el infractor. Si este no prestase el consentimiento antes aludido, la medida de prestación será sustituida por la multa correspondiente, prevista en el artículo 59.1.a).

La Comunidad de Madrid articulará los mecanismos que aseguren la posibilidad de cumplimiento de las prestaciones citadas.

Con motivo de la tramitación de quejas por esta Institución ante diversos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, dichas administraciones públicas han puesto de relieve las dificultades a las que deben hacer frente en orden a lograr la eficacia en la aplicación de las previsiones normativas que se comentan. Por ello, el Defensor del Pueblo entendió procedente, teniendo en cuenta las competencias atribuidas a esa Administración, promover investigación de oficio, entre otras administraciones locales también afectadas, ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, al objeto de conocer la situación exacta de la tramitación de dichos expedientes y de las previsiones existentes de desarrollo del citado artículo 52, con el fin de dotar a las administraciones locales de los instrumentos necesarios para cumplimentar de forma integral el régimen sancionador de forma adecuada, en el que predomine la finalidad educativa frente a la puramente sancionadora (10014241, 11023213 y 10013236).

3.5. Oficinas de expedición del documento nacional de identidad

El descenso evidente de las quejas que se formulan por el funcionamiento de las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, es clara consecuencia de que la implantación del sistema de cita previa ha dado resultados positivos en todo el territorio nacional, así como de que se ha normalizado este sistema de funcionamiento con carácter general frente al presencial del ciudadano para obtener un número de orden para la obtención del documento, sistema este último del que podría afirmarse sin temor a equivocarse que es utilizado de manera prácticamente residual.

No obstante la anterior afirmación, aún siguen recibiéndose algunas quejas puntuales sobre disfunciones en el funcionamiento de estas oficinas, que requieren aun la intervención de esta Institución, con el fin de lograr una adecuada eficacia en la prestación de este servicio y la necesaria satisfacción de los ciudadanos que acuden a las oficinas de expedición de la documentación personal, la cual, por otra parte, es de obligada consecución.

Ciertamente, las novedades tecnológicas no son del agrado de todos los sectores de la población, y aún existen ciudadanos que manifiestan su clara preferencia por los sistemas presenciales y de trato personal con el funcionario, frente al uso de las nuevas tecnologías. Este sería el supuesto planteado en la queja en la que la interesada alegaba que tras reiterados intentos frustrados de concertar cita previa por vía telefónica que no obtuvieron resultado satisfactorio porque la máquina no entendía su voz, se dirigió a la Comisaría de Hospitalet de Llobregat (Barcelona), donde con malos modos fue remitida nuevamente al teléfono como única opción.

Del informe remitido por la Administración Pública, se desprendía que desde su creación, hace ya más de tres años, el sistema de cita previa telefónica había sido objeto de retoques y actualizaciones para facilitar el acceso y uso, o incrementar las opciones que se ponen a disposición del ciudadano para la obtención de su cita. Para ello se había

modificado el programa informático y se habían llevado a cabo cambios tecnológicos que habían permitido ampliar la capacidad de recepción de llamadas, ajustar el reconocimiento de voz en los procesos que requieren esta forma de actuación, incrementar el número de citas que se pueden solicitar en una sola llamada, o agilizar el procedimiento suprimiendo el requerimiento de datos.

La última de estas modificaciones ha posibilitado que toda persona que conecte con el sistema y no esté conforme con las citas que le ofrece el sistema IVR, sea remitida, de forma automática, a un operador para que el ciudadano pueda gestionar su cita, o la problemática que plantee de forma directa y personal. El sistema, además, permite efectuar un seguimiento de las llamadas recibidas y verificar las circunstancias por las que el interesado no logró el propósito perseguido con la misma.

Además de lo expuesto, la Unidad de Documentación de Españoles y Archivo dispone de un negociado que supervisa, diariamente, el funcionamiento del sistema en sus dos formas de acceso. De modo que, si bien es cierto que el sistema de cita previa puede presentar algún fallo en algún momento determinado, como es comprensible en todo sistema informático y técnico, estas alteraciones son detectadas y corregidas, sin que la interrupción o la alteración en la prestación del servicio sea de larga duración (10002819).

Durante el año 2011 se detectaron determinados problemas por la imposibilidad de concertar una cita previa para renovar el DNI en todos los municipios comprendidos en las proximidades de la zona en la que residía la compareciente en Almoradí (Alicante), y en concreto, en las localidades de Alicante, Orihuela y Elche para poder renovar su documento nacional de identidad.

Trasladada la queja a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, efectivamente se confirmó la problemática existente en los equipos de Alicante, Orihuela y Elche, que si bien se encontraban saturados, los funcionarios interinos que venían prestando servicio en los equipos de expedición, fueron sustituidos por funcionarios de carrera que ingresaron con el compromiso expreso de prestar sus servicios en jornada de tarde, permitiendo aumentar los puestos de trabajo en cita previa en distintas oficinas (10021125).

En otro caso, en Sevilla, la queja se basaba en el excesivo retraso en la obtención de una cita previa para la renovación del pasaporte y DNI de su hijo, para el que no podía conseguir una cita a través de Internet o por el teléfono 902 en toda la provincia.

Ante tal situación, se afrontó esta situación aplicando las medidas que permitían estas circunstancias, adoptándose la decisión de adscribir, con carácter prioritario, al personal de los cuerpos generales afectos a esa dirección general, a las Oficinas de Documentación de Españoles y Extranjeros y, en este sentido, fue emitida la Circular que con fecha 21 de junio de 2010 fue enviada por el titular de esa dirección general a los responsables policiales de ella dependientes.

No obstante, el incremento de la demanda que de forma evidente se estaba produciendo en relación al documento nacional de identidad, propiciada fundamentalmente por la importante campaña publicitaria realizada por el ente público Red.es destacando las ventajas que supone para el ciudadano las utilidades informáticas que incorporaba el nuevo modelo electrónico, hizo que esta medida no diese los resultados apetecidos y que la problemática subsistiese en numerosos equipos.

Así pues, al incremento de tiempo que supone la tramitación del DNI electrónico, en relación al del modelo anterior, había que añadir el también incremento del número de solicitudes que se reciben de la ciudadanía con la finalidad de obtenerlo.

Las oficinas de la ciudad de Sevilla habían sido de las más afectadas por esta problemática aunque, si bien es cierto que habían existido dificultades para la obtención de una cita para la tramitación del DNI, no las había habido con respecto al pasaporte, documento este que nunca ha llegado a tener cubiertas todas las citas para su expedición. No obstante, se comunicó que la situación por la que atravesaban los equipos de expedición había mejorado considerablemente de forma que, al inicio del año 2011, no existía ningún equipo en el que no pudiera obtenerse una cita, tanto para el DNI como para el pasaporte, dentro de los dos meses siguientes para el que está diseñado el sistema de cita previa.

Por otro lado, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, además de la adscripción prioritaria de sus funcionarios a las oficinas de documentación a la que antes se ha hecho referencia, había adoptado la decisión de que todas ellas ampliaran su horario de apertura al público en media hora más, tanto en la jornada de mañana como en la de tarde, medida que sería aplicada en un breve plazo de tiempo, esperándose que la misma trajera consigo una normalización general en la prestación de este servicio (10029864).

3.6. Derechos ciudadanos

3.6.1. Derechos de reunión y manifestación

El 31 de julio de 2011 llegaron a Madrid procedentes de distintas localidades de España multitud de ciudadanos en diferentes manifestaciones para celebrar asambleas y actividades reivindicativas, con motivo de la convocatoria del colectivo de «Indignados», en apoyo del denominado «Movimiento 15-M».

Algunas de esas personas acamparon en la calle Cedaceros y en el Paseo del Prado, por lo que, a los efectos de garantizar la seguridad del Congreso de los Diputados, las fuerzas del orden procedieron al desalojo de los acampados sin ningún tipo de incidente de orden público.

En la madrugada del 2 de agosto de 2011 un operativo conjunto de la Policía Municipal y del Cuerpo Nacional de Policía procedió al desalojo de las personas vinculadas a ese movimiento que se habían instalado en la Puerta del Sol y, posteriormente, se desplegó un operativo para impedir que otras personas volvieran a ocupar la plaza y se cerraron todos los accesos a la misma, restringiendo al máximo el paso de los ciudadanos, clausurándose incluso en varios momentos todos los accesos de transporte público.

Según el informe remitido por la Subdelegación del Gobierno en Madrid, la actuación conjunta de Policía Municipal y del Cuerpo Nacional de Policía para el desalojo de la Puerta del Sol se produjo a requerimiento del Ayuntamiento de Madrid para solventar la situación de ocupación ilegítima del espacio público, sin que se produjeran situaciones de desorden ni heridos.

Por su parte, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil informó de que, el 1 de agosto de 2011, se recibió en la Jefatura Superior comunicación de la Delegación de Gobierno en la Comunidad de Madrid, en la que se ordenaba la prestación de auxilio

del Cuerpo Nacional de Policía, requerido por el Ayuntamiento de Madrid, para el desalojo de las personas que se encontraban acampadas en la Puerta del Sol y en el Paseo del Prado de Madrid.

Por tal motivo y en cumplimiento a lo ordenado por la Delegación del Gobierno, se dictó la Orden de Servicio número 2047/11 de la Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana por la que se estableció un dispositivo policial de colaboración y apoyo a la Policía Municipal para proceder al mencionado desalojo. Dicho dispositivo se estableció el día 2 de agosto, siendo la Policía Municipal la encargada de realizar el levantamiento de las 90 personas que allí se encontraban acampadas, en tanto que los servicios de limpieza retiraban las tiendas y otras construcciones instaladas por el conjunto de integrantes del «Movimiento 15-M».

El desalojo de las personas allí acampadas se efectuó de forma tranquila y pacífica, tal y como recogen las diligencias que se instruyeron, número 3617/11 de la Brigada Provincial de Información de Madrid.

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil considera que en fechas posteriores la actuación policial no limitó la libertad de movimiento de los ciudadanos por dicha zona, sino que evitó la nueva instalación de tiendas de campaña y la ocupación ilícita del espacio público, protegiendo al mismo tiempo la seguridad ciudadana y el desarrollo de las actividades comerciales, manifiestamente perjudicadas durante los días anteriores.

Por su parte, la Delegación del Gobierno sí considera que se procedió a limitar la movilidad en la Puerta del Sol, pero entiende que fue una medida proporcionada que sólo duró el tiempo estrictamente necesario conforme a los criterios operativos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. En su informe la Delegación del Gobierno señala que para garantizar la seguridad ciudadana, evitando que los transeúntes y los comerciantes de la zona pudieran verse afectados, especialmente en actuaciones policiales ante nuevas concentraciones, potenciales disturbios u ocupaciones del espacio público, se produjo una protección estática por parte de la Policía Municipal y el Cuerpo Nacional de Policía en la Puerta del Sol en Madrid que duró estrictamente el tiempo que policialmente se consideró necesario. Asimismo, se señala que en algún momento puntual se procedió al cierre de la boca de metro y cercanías de la Puerta del Sol conforme a las indicaciones que desde el punto de vista operativo el Cuerpo Nacional de Policía estimó oportunas e hizo llegar al Consorcio de Transportes de Madrid.

Para la Delegación del Gobierno la intención de los acampados desalojados, así como de otros colectivos asociados al «Movimiento 15-M», era volver a ocupar la Puerta del Sol y consideraba que la referida voluntad se ponía de manifiesto en los llamamientos efectuados a través de las redes sociales, aunque de las propuestas que se mencionan, tales como «paseo por Sol», «vamos a dar un paseo por Sol para demostrarles que no pararemos» o «esperamos veros allí», no puede conjeturarse que existiera una intención de ocupar nuevamente la plaza, especialmente si se tiene en consideración que acababa de ser desalojada pacíficamente.

En relación con las referidas actuaciones policiales, hay que recordar que el artículo 19 de la Constitución española ampara la libre facultad para desplazarse por todo el ámbito del territorio nacional en el tiempo y forma que cada ciudadano estime oportuno, derecho que puede ejercerse con plenitud por los espacios físicos de dominio y uso público.

La libre circulación sólo puede limitarse o restringirse por circunstancias de carácter excepcional, ya sean naturales o de otro carácter. A la hora de evaluar la constitucionalidad de una medida limitadora de derechos fundamentales es necesario realizar un juicio acerca de su justificación, lo que supone el examen de la adecuación de la medida limitadora al bien que mediante ella se pretende proteger, el examen de la necesidad de la lesión del derecho para el fin pretendido, por no existir una alternativa menos gravosa, y la valoración de si la lesión es proporcionada al fin que con ella se pretende.

Las restricciones a la libre circulación por la Puerta del Sol y calles adyacentes se justifican en los informes remitidos a esta Institución, por la finalidad de garantizar la seguridad ciudadana «evitando que los transeúntes y los comerciantes de la zona pudieran verse afectados, especialmente en actuaciones policiales ante nuevas concentraciones, potenciales disturbios u ocupaciones del espacio público».

Sin embargo, en el mismo informe, al referirse al desalojo de la Puerta del Sol del día 2 de agosto, es decir, el antecedente inmediato a las restricciones a la libre circulación por dicha plaza, se señala que la actuación conjunta de la Policía Municipal y del Cuerpo Nacional de Policía para el desalojo se produce a requerimiento del Ayuntamiento de Madrid para solventar la situación de ocupación ilegítima del espacio público, sin que se produjeran situaciones de desorden ni heridos. Tampoco se produjo, según el citado informe, ningún tipo de incidentes de orden público en el desalojo de las personas acampadas en la calle Cedaceros y en el Paseo del Prado.

En el mismo sentido, en el informe remitido por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil se señala, en relación con el desalojo de la Puerta del Sol del día 2 de agosto, que se efectuó de forma tranquila y pacífica.

Por lo que se refiere al grado de adecuación de las medidas adoptadas a los derechos y libertades fundamentales, el informe remitido por la delegación del Gobierno señalaba que se habían respetado los principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, esto es, que se había actuado conforme a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

No obstante, la proporcionalidad relevante para evaluar la constitucionalidad de una medida limitadora de la libertad de circulación no debe referirse únicamente a los medios utilizados en la actuación policial sino también y principalmente a la adecuación y necesidad de la medida misma. Por ello, a juicio de esta Institución, considerando los antecedentes inmediatos a la restricción a la libre circulación por la Puerta del Sol y calles adyacentes, podrían haberse adoptado otras medidas alternativas que no hubiesen supuesto la limitación de un derecho fundamental.

En este sentido, hay que considerar lo dispuesto en el artículo 2 del Protocolo 4 del Convenio de Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a escoger libremente su residencia, y en el ejercicio de este derecho no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros (11017948).

Las actuaciones policiales con ocasión de la manifestación laica del día 17 de agosto de 2011 dieron lugar a numerosas quejas de ciudadanos que consideraban que habían

sido desproporcionadamente violentas. Dichas quejas iban acompañadas de referencias a videos que podían visualizarse en Internet en los que se documentaban algunas actuaciones.

La Delegación del Gobierno en Madrid informó que se había actuado en todo momento en cumplimiento de la Constitución y las leyes, impartiendo las instrucciones oportunas para garantizar el ejercicio del derecho fundamental de reunión, así como los derechos y libertades de todos los ciudadanos. En concreto, y para hacer efectivos estos derechos, se señalaba que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado habían recibido la orden de actuar conforme a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad para evitar que se produjeran daños graves, inmediatos e irreparables, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La actuación de los agentes del Cuerpo Nacional de Policía, como sucede con el resto de funcionarios públicos, está sujeta a régimen disciplinario, sin perjuicio del resto de mecanismos que el Estado de Derecho pone a disposición de los ciudadanos para que éstos puedan exigir, en su caso, la responsabilidad de cualesquiera funcionarios públicos. Este régimen disciplinario está regulado, básicamente, por la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, correspondiendo, en este caso concreto, su aplicación al Ministerio del Interior.

Según la información proporcionada por la Delegación del Gobierno en Madrid, el Ministerio del Interior, en el ejercicio de sus competencias sancionadoras, ha abierto expediente disciplinario a tres funcionarios en relación con los incidentes ocurridos el 17 de agosto de 2011.

La investigación iniciada por esta Institución sigue su curso y se ha solicitado a la Delegación del Gobierno en Madrid que amplíe la información remitida, precisando las órdenes impartidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para alcanzar los fines que menciona en su escrito, en especial el de garantizar el ejercicio del derecho fundamental de reunión. Asimismo, esta Institución solicitó a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil informe sobre la tramitación de los expedientes sancionadores incoados y de las responsabilidades que se hayan podido determinar, de las denuncias que se hayan recibido en relación con los incidentes del 17 de agosto y de las informaciones reservadas que se hayan practicado para determinar otras posibles responsabilidades aunque no se haya procedido a incoar el correspondiente expediente disciplinario (11018475).

La actuación de los Mossos d'Esquadra en la Plaza de Cataluña de Barcelona el 27 de mayo de 2011, al disolver violentamente una concentración de personas del «Movimiento 15-M» también dio lugar a la presentación de numerosas quejas.

No obstante, en aras a la debida coordinación con el Síndic de Greuges de Cataluña y para no duplicar las actuaciones con la Administración de la Generalitat de Cataluña, se está haciendo un seguimiento de la investigación emprendida con anterioridad al respecto por el Síndic de Greuges, investigación que al tiempo de la redacción de este informe no había finalizado (11013682).

3.6.2. Registros administrativos

El artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone: «Las

solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a los órganos de las administraciones públicas podrán presentarse en los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, o la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas o a la de alguna de las entidades que integran la Administración local, si en este último caso se hubiese suscrito el oportuno convenio» disponiendo, además, que se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos.

En el Convenio Marco entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Madrid para la implantación de una red de oficinas integradas de atención al ciudadano en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, dichas administraciones se comprometen a emprender actuaciones conducentes a la implantación coordinada de tecnologías, sistemas y aplicaciones que garanticen la compatibilidad informática y la coordinación de sus respectivos registros, a cuyo efecto deberán comunicarse mutuamente las medidas que se adopten y asegurar la compatibilidad y la transmisión telemática de los asientos.

Un ciudadano se dirigió a esta Institución manifestando que había dirigido tres escritos a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de la Comunidad de Madrid, en los que planteaba una serie de irregularidades en la tramitación de un procedimiento sancionador en materia de tráfico y en la ejecución de la sanción en vía de apremio por la Agencia Tributaria, y solicitaba su remisión a la Dirección General de Tráfico, a la Agencia Estatal de Administración Tributaria y a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A.

Se trataba de tres solicitudes claramente diferenciadas, dirigidas a tres organismos diferentes, por lo que deberían haber sido remitidas, en el plazo establecido al efecto, y en aplicación de las obligaciones asumidas por el citado convenio, a los tres organismos de manera diferenciada. No obstante, todos los escritos fueron remitidos a la Unidad de Notificación de Recaudación de la Agencia Tributaria

En consecuencia, se recomendó a la Comunidad de Madrid que en lo sucesivo diese cumplimiento a lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Convenio Marco entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Madrid para la implantación de una red de oficinas integradas de atención al ciudadano en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, con el fin de asegurar el derecho de los ciudadanos a presentar sus escritos y comunicaciones dirigidas a las restantes administraciones y organismos públicos, en aquellas oficinas de esa Administración autonómica que se encuentran más cercanas e inmediatas a su localidad de residencia, facilitando su relación con la pluralidad de administraciones públicas que coexisten en nuestro país. Esta recomendación ha sido rechazada (10034509).

3.6.3. Derecho a recibir respuesta

El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En el caso de un ciudadano que no había recibido respuesta a dos escritos dirigidos al Ayuntamiento de Madrid en relación con un suceso ocurrido en la Plaza de los Chisperos, tras la caída de una farola que golpeó a su esposa, el Ayuntamiento de Madrid ha considerado que los escritos del compareciente han sido contestados mediante la eficaz actuación de la Policía Municipal.

La eficaz actuación a la que se refiere el ayuntamiento consistió, según uno de los informes remitidos, en la personación en el lugar de los hechos de un indicativo de la Policía Municipal. Pero, en todo caso, por muy eficaz que hubiese sido esta actuación, no puede aceptarse que sirva de contestación al escrito de queja de un ciudadano, especialmente cuando la actuación policial es anterior a los escritos a los que supuestamente da contestación.

En consecuencia, se formuló al Ayuntamiento de Madrid un recordatorio de deberes legales para que diese respuesta expresa a cuantas solicitudes y escritos le sean dirigidos por los ciudadanos, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (10010623).

3.6.4. Derechos del detenido

El artículo 520.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que la detención debe practicarse del modo que menos perjudique a la persona detenida, su reputación y patrimonio.

La Instrucción 12/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas bajo custodia policial dispone: «Decidida la procedencia de la detención, el agente policial deberá llevarla a cabo con oportunidad, entendiendo ésta como la correcta valoración y decisión del momento, lugar y modo de efectuarla, ponderando, para ello, el interés de la investigación, la peligrosidad del delincuente y la urgencia del aseguramiento personal».

La citada instrucción incluye el esposamiento de un detenido entre las medidas de seguridad que pueden adoptarse en los supuestos previstos en el artículo 525 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de desobediencia, de violencia o de rebelión, salvo orden contraria de la autoridad judicial.

No obstante, el agente que practique la detención o conducción, en atención a factores como las características del delito o la actitud del detenido, deberá valorar la conveniencia de aplicar o no esta medida con la finalidad de incrementar la discreción y no perjudicar la reputación del detenido.

Los derechos a los que se ha hecho referencia no fueron respetados en el caso de un ciudadano, profesor de universidad, detenido dentro del edificio de la Facultad de Derecho de Málaga por agentes de la Guardia Civil, que fue esposado a pesar de no ofrecer ninguna resistencia ni al registro de su despacho ni a su detención. Además, en este caso no se observó la debida reserva y discreción, a fin de que fuese mínima la trascendencia de la detención, ya que ésta se llevó a cabo en presencia de los alumnos y profesores de la facultad y de un numeroso grupo de periodistas.

Teniendo en cuenta el tipo de delito por el que el detenido estaba imputado, la inexistencia de resistencia alguna tanto al registro como a la detención, el lugar donde se produjo y la presencia de numerosos medios de comunicación, no parece razonable

ni proporcionado utilizar el esposamiento, con el consiguiente perjuicio a su persona y reputación.

En consecuencia, se formuló a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil una recomendación para que, en cuantas detenciones sean practicadas en un futuro por las Fuerzas de Seguridad, se tenga en cuenta de forma primordial el contenido de lo dispuesto en la Instrucción 12/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas bajo custodia policial, haciendo especial énfasis en la ponderación de los casos en los que existe la necesidad de esposamiento del detenido, y en la salvaguardia de sus derechos a ver protegida su imagen y reputación.

En la respuesta de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil a la mencionada recomendación, se hace constar que el Estado Mayor de la Guardia Civil ha remitido escrito circular a sus unidades territoriales dependientes, recordando que en las detenciones efectuadas por efectivos del Cuerpo, se tengan en cuenta las normas contenidas en la Instrucción 12/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, «sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial», y en especial que se pondere en todo momento la necesidad del esposamiento de los detenidos, salvaguardando sus derechos sobre la protección de su imagen y reputación.

Asimismo, se formuló a la citada Administración una sugerencia para que, en atención a las circunstancias concurrentes en el registro y detención del interesado, se realizasen las investigaciones pertinentes relativas a la filtración de la referida detención a los medios de comunicación y sus posibles autores, depurando, en su caso, las responsabilidades a las que hubiere lugar.

Respecto a la sugerencia formulada se informó que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Antequera (Málaga) había instruido diligencias previas por los citados hechos, correspondiéndole a dicha autoridad judicial adoptar las medidas que considerase oportunas y, del resultado de las mismas, se podría deducir o no si hubiese indicios de responsabilidad disciplinaria. Posteriormente, se tuvo conocimiento de que se había acordado el sobreseimiento provisional y archivo de las referidas diligencias (10015014).

3.6.5. Cancelación de antecedentes policiales

Cuando la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal delimita su ámbito de aplicación tan solo excluye del régimen de protección de datos que en la misma se establece a los siguientes ficheros:

a) Los mantenidos por personas físicas en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas.

b) Los sometidos a la normativa sobre protección de materias clasificadas.

c) Los establecidos para la investigación del terrorismo y de formas graves de delincuencia organizada. No obstante, en estos supuestos el responsable del fichero comunicará previamente la existencia del mismo, sus características generales y su finalidad a la Agencia Española de Protección de Datos.

Asimismo, dispone que se regirán por sus disposiciones específicas, y por lo especialmente previsto, en su caso, por la mencionada ley los siguientes tratamientos de datos personales:

a) Los ficheros regulados por la legislación de régimen electoral.

b) Los que sirvan a fines exclusivamente estadísticos y estén amparados por la legislación estatal o autonómica sobre la función estadística pública.

c) Los que tengan por objeto el almacenamiento de los datos contenidos en los informes personales de calificación a que se refiere la legislación del régimen del personal de las Fuerzas Armadas.

d) Los derivados del Registro Civil y del Registro Central de Penados y Rebeldes.

e) Los procedentes de imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con la legislación sobre la materia.

Por otra parte, el artículo 22 de la referida ley contiene una cláusula de general aplicabilidad de sus disposiciones a todos los ficheros policiales, al establecer: «Los ficheros creados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que contengan datos de carácter personal que, por haberse recogido para fines administrativos, deban ser objeto de registro permanente, estarán sujetos al régimen general de la presente ley», no previendo excepción alguna, salvo las especificidades que, en cuanto a su acceso, rectificación o cancelación, se recogen en el artículo siguiente, en lo concerniente a su ámbito de aplicación a los ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El artículo 23 de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal contiene el régimen aplicable a los derechos de acceso, rectificación y cancelación de los datos contenidos en los ficheros policiales, disponiendo que los responsables de aquellos que contengan los datos a que se refieren los apartados 2, 3 y 4 del artículo anterior podrán denegar el acceso, la rectificación o cancelación en función de los peligros que pudieran derivarse para la defensa del Estado o la seguridad pública, la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

En relación con la queja de un ciudadano cuyos datos personales constaban en el fichero Sidenpol como denunciado en un atestado policial de la Comisaría Local de Jerez de la Frontera (Cádiz), la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil nos comunicó que al contemplar la Ley Orgánica 15/1999, de 15 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la creación de ficheros por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que no están sujetos al régimen general de dicha ley orgánica, el derecho de los ciudadanos a la cancelación de los datos contenidos en los ficheros policiales está sujeto a las disposiciones específicas aplicables a cada fichero y no a la norma general regulada por dicha ley.

Asimismo, se señalaba que la finalidad del fichero Sidenpol es la gestión administrativa informatizada de las denuncias policiales. Y, conforme a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, toda documentación producida por las administraciones públicas, cualquiera que sea el soporte físico en el que se almacenen, tiene la consideración de patrimonio documental desde su generación. En el mismo sentido se mencionaba la Orden de Interior 2528/2002, de 2 de octubre, dictada en desarrollo de la citada ley, que establece que la eliminación de documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquiera de las

unidades del Ministerio del Interior deberá ser aprobada por la Comisión Calificadora, mediante el procedimiento que se arbitre a tal efecto en el desarrollo reglamentario del artículo 55 de la Ley 16/1985, de 25 de junio.

Por lo expuesto, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil consideraba que no podía eliminarse la producción documental generada mediante el atestado y recogida en el citado fichero Sidenpol y, en virtud del artículo 23 de la Ley Orgánica 15/1999, de 15 de diciembre, no procedía acceder a la petición formulada por el interesado.

A juicio de esta Institución, una cuestión es considerar las particularidades que puedan existir en cuanto al régimen jurídico del ejercicio de unos derechos reconocidos por la normativa de protección de datos a los ciudadanos, respecto de unos ficheros singulares que contienen datos que son necesarios para el mantenimiento de la seguridad pública y la investigación policial, especificidades que en todo caso deben respetarse de manera especialmente rigurosa, y otra cuestión es considerar excluidos de la aplicación de la norma unos ficheros policiales sin una habilitación legal específica, lo que conduce a negar la existencia de estos concretos derechos ciudadanos con respecto a los datos contenidos en estos ficheros de titularidad pública.

En consecuencia se sugirió a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, se dictase resolución accediendo o denegando la cancelación de los datos obrantes en el fichero Sidenpol, de acuerdo con los criterios que para el acceso, rectificación y cancelación se contienen en dicha norma, y teniendo en cuenta exclusivamente las excepciones expresamente previstas en el artículo 23 de la citada ley.

Asimismo, se formuló a la citada Administración un recordatorio de deberes legales para que en lo sucesivo tuviese presente el pleno sometimiento a la legislación de protección de datos del fichero Sidenpol, de cara al ejercicio del derecho de acceso, rectificación o cancelación por otros ciudadanos.

En la respuesta de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil se aceptan las citadas sugerencia y recordatorio de deberes legales (10023722).

3.6.6. Derechos lingüísticos

El artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que en los procedimientos tramitados por las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.

La Ley 1/1988, de 7 de enero, de Política Lingüística de Cataluña, dispone en su artículo 10 que en los procedimientos administrativos tramitados por la Administración de la Generalidad, las administraciones locales y las demás corporaciones de Cataluña debe utilizarse el catalán, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a presentar documentos, hacer manifestaciones y, si lo solicitan, a recibir notificaciones en castellano.

En el caso de un ciudadano al que el Ayuntamiento de Tarragona le notificó en catalán la resolución de un recurso de reposición, a pesar de que había solicitado expresamente que se le notificase en castellano, se formuló a dicha corporación un recorda-

torio del deber legal de velar por la aplicación de las disposiciones legales vigentes en la determinación de la lengua a utilizar en los procedimientos administrativos, respetando el derecho de opción lingüística de los administrados, máxime en aquellos supuestos en los que estos expresamente así lo soliciten. Está pendiente la respuesta a este recordatorio (11009987).

3.6.7. Filtración policial a prensa

Las reseñas fotográficas y los demás datos de carácter personal de los detenidos se almacenan en el fichero informático INTPOL, que está declarado ante la Agencia Española de Protección de Datos y regulado por la Orden de Interior INT/3764/2004, de 11 de noviembre, en la que se establecen las autoridades y organismos a los que se pueden ceder y transferir datos: Ministerio de Justicia, Instituciones Penitenciarias, Cuerpo Nacional de Policía, policías locales y la propia Guardia Civil.

El acceso al fichero se realiza a través del Sistema Informático de la Guardia Civil denominado SIGO, el cual automatiza y centraliza los procedimientos de obtención de información, mediante la autenticación de la persona que pretende acceder, a través de nombre de usuario y contraseña.

Las medidas de seguridad aplicadas al fichero INTPOL —clasificado como de nivel de seguridad alto— son las establecidas por la Oficina de Seguridad de los Sistemas de Información y Comunicaciones (OSSIC) de la Guardia Civil, que gestiona la asignación de permisos y el nivel de acceso de los usuarios. Además, todos los accesos a la información en él contenida están sometidos a procesos de auditoría.

Con motivo de la utilización en un programa televisivo de la ficha policial de una ciudadana se inició una investigación ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, que puso en conocimiento de esta Institución que se había realizado una auditoría de las consultas efectuadas sobre los datos de la persona que a estos efectos interesa y, de forma específica, de su reseña fotográfica. En dicha auditoría se pudo determinar que un importante número de usuarios habilitados para acceder al sistema SIGO habían accedido a algún dato del referido expediente. Según el citado centro directivo, debido a las actuaciones propias de una operación policial de estas características, con un gran número de implicados y un prolongado período de tiempo de investigación, es necesario consultar datos de los investigados en determinados momentos y por numerosas personas.

En consecuencia, debido al elevado número de consultas y al volumen de diligencias efectuadas en relación con la investigación policial, no resultó posible determinar el origen de la filtración (10011108).

3.6.8. Acceso a móvil sin orden judicial previa

El artículo 18.3 de la CE dispone: «Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial».

Según establece el Tribunal Constitucional en su Sentencia 123/2002, de 20 de mayo, «el derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) protege implícitamente la libertad de las comunicaciones y, además, de modo expreso, su secreto. De manera que la protección constitucional se proyecta sobre el proceso de comunicación mismo cual-

quiera que sea la técnica de transmisión utilizada (STC 70/2002) y con independencia de que el contenido del mensaje transmitido o intentado transmitir —conversaciones, informaciones, datos, imágenes, fotos, etc.— pertenezca o no al ámbito de lo personal, lo íntimo o lo reservado (STC 114/1984). El derecho al secreto de las comunicaciones protege a los comunicantes frente a cualquier forma de interceptación o captación del proceso de comunicación por terceros ajenos, sean sujetos públicos o privados (STC 114/1984)».

No obstante, en el caso de un ciudadano que asistía a un acto público en una plaza de Teruel y utilizó su teléfono móvil para tomar unas fotos de las autoridades que participaron en dicho acto, se procedió a la incautación de su teléfono móvil para acceder a su contenido, sin la correspondiente actuación judicial.

En el informe que sobre este caso remitió la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil se argumentaba que el acto público al que asistía el ciudadano de la queja era la apertura del Año Judicial en Teruel y contaba con la asistencia de un gran número de autoridades, incluidas varias del Consejo General del Poder Judicial, así como el responsable de la Comandancia de la Guardia Civil de Teruel, y se señalaba que el interesado había sido observado en actitud disimulada obteniendo fotografías de los asistentes al acto.

Sobre este particular es necesario poner de relieve el carácter público de las autoridades y la natural y obligada exposición a la captación que de su imagen se pueda realizar con ocasión de su obligada asistencia a cuantos eventos o acontecimientos les exija su cargo o condición. Prueba de ello es cuando la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, excluye como intromisiones ilegítimas en el ámbito de protección delimitado por dicha ley, entre otras, a la «captación, reproducción o publicación por cualquier medio, cuando se trate de personas que ejerzan un cargo público o una profesión de notoriedad pública y la imagen se capte durante un acto público o en lugares abiertos al público».

Así, tal y como explica la Sentencia 54/2004, de 15 de abril, del Tribunal Constitucional, en la categoría de «personajes públicos» deben incluirse, desde luego, las autoridades y funcionarios públicos, quienes deben soportar, en su condición de tales, el que en las actuaciones en el ejercicio de sus cargos y funciones se vean sometidos al escrutinio de la opinión pública y, en consecuencia, a que no solo se divulgue información sobre lo que digan o hagan en el ejercicio de sus funciones, sino, incluso, sobre lo que digan o hagan al margen de las mismas, siempre que tenga una directa y evidente relación con el desempeño de sus cargos. Lo anterior incluye, asimismo, que la imagen de dichas autoridades pueda ser captada con ocasión de su asistencia a un acto público.

Sin embargo y de acuerdo con la argumentación expuesta en el informe remitido por la citada dirección general, cualquier ciudadano que realice fotografías con una cámara o móvil, en un lugar público, a una autoridad o persona con notoriedad o que tenga la condición de cargo público puede ser requerido por las Fuerzas de Seguridad para entregar sus dispositivos al objeto de que sean visionadas las imágenes y contenido, todo ello sin contar con autorización judicial, invadiéndose de forma desproporcionada su derecho a la intimidad y el secreto de sus comunicaciones.

En relación con lo anterior, hay que considerar que el artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone en sus párrafos 2 a 4:

«2. Asimismo, el Juez podrá acordar, en resolución motivada, la intervención de las comunicaciones telefónicas del procesado, si hubiere indicios de obtener por estos medios el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante de la causa.

3. De igual forma, el Juez podrá acordar, en resolución motivada, por un plazo de hasta tres meses, prorrogable por iguales períodos, la observación de las comunicaciones postales, telegráficas o telefónicas de las personas sobre las que existan indicios de responsabilidad criminal, así como de las comunicaciones de las que se sirvan para la realización de sus fines delictivos.

4. En caso de urgencia, cuando las investigaciones se realicen para la averiguación de delitos relacionados con la actuación de bandas armadas, elementos terroristas o rebeldes, la medida prevista en el número 3 de este artículo podrá ordenarla el Ministro del Interior o, en su defecto, el Director de la Seguridad del Estado, comunicándolo inmediatamente por escrito motivado al juez competente, quien, también de forma motivada, revocará o confirmará tal resolución en un plazo máximo de setenta y dos horas desde que fue ordenada la observación.»

Por tanto, a tenor de lo expuesto, es exclusiva competencia del Juez de Instrucción ordenar la medida de intervenir o realizar la interceptación antes referida y establecer restricciones y derogaciones al derecho al secreto de las comunicaciones telefónicas, en función del criterio de proporcionalidad y siempre que existan indicios de la comisión de un delito concreto y determinado, debiendo la autoridad policial solicitar tal intervención.

Sin embargo, en el supuesto planteado en la presente investigación, dicho exceso de celo en el ejercicio de las funciones de prevención de los delitos y de mantenimiento de la seguridad ciudadana no justifica la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos, máxime cuando para la limitación que se introduce en los mismos no se respeta la exigencia constitucional «de monopolio jurisdiccional en la limitación de derechos fundamentales» tal y como exige nuestro Tribunal Constitucional.

De esta forma, esta Institución estima que en estos supuestos el mantenimiento de la seguridad ciudadana cede ante el derecho al secreto de las comunicaciones, incluso en aquellos casos de fotografías captadas por particulares y no por medios de comunicación, salvo que existieran indicios de que esas fotografías pudieran ser utilizadas para la comisión de actos delictivos o que pongan en peligro la seguridad de las personalidades asistentes, circunstancias que no parecen concurrir en este caso.

En consecuencia, se recomendó a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que en cuantas intervenciones de las comunicaciones telefónicas y de datos se realicen en lo sucesivo por la policía se respete escrupulosamente la necesidad de contar con la previa y preceptiva resolución judicial que autorice la limitación del derecho fundamental al secreto de las comunicaciones, y siempre que existan indicios suficientes de la posible comisión de un hecho delictivo.

En su contestación la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil manifestó que en el caso planteado la intervención policial se limitó a una actuación preventiva, consistente en ocuparle momentáneamente el teléfono móvil, realizar las investigaciones pertinentes en relación con el servicio que desarrollaban (verificar la existencia de dos fotografías de las autoridades, que carecen de valor identificativo debido a su escasa resolución, sin visualizar el contenido de los mensajes), e instruir el correspondiente atestado policial, dando cuenta a la autoridad judicial de lo actuado. Se trató pues,

según dicho centro directivo, de una intervención más de las que, en el ámbito preventivo, se realizan en el contexto de la misión que el Cuerpo Nacional de Policía tiene encomendada, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, amparada en lo previsto en el artículo 11.1.f), en relación con el artículo 5.1, ambos de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el artículo 19.1 de la Ley Orgánica 2/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana.

Por último, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil señala en su informe que la finalidad perseguida con la recomendación, evitar que se vulnere el derecho constitucional del secreto a las comunicaciones, ya viene siendo observada por los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, constituyendo práctica habitual y generalizada de su actuación profesional (10012618).

3.6.9. Libertad religiosa

Se han continuado recibiendo quejas relativas a reclamaciones de ciudadanos católicos que desean ejercer declaración de apostasía y han solicitado ante las autoridades eclesiásticas que se registre la renuncia a la fe cristiana en el lugar correspondiente en la partida bautismal. Ante la negativa eclesial se han dirigido a la Agencia Española de Protección de Datos que, en ocasiones, ha estimado reclamaciones y ha instado al Arzobispado para que remitiera al reclamante certificación en la que se hiciera constar que se había anotado, en su partida de bautismo, el hecho de que había ejercido el derecho de cancelación o motivara las causas que lo impedían. En un caso concreto, el Arzobispado de Valencia interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo frente a la desestimación del recurso contencioso-administrativo en el que la Iglesia alegaba, por un lado, la inviolabilidad absoluta de los libros y registros de la Iglesia católica frente a la acción del Estado y, por otro, que dichos libros no tienen la consideración de ficheros de datos en el sentido expresado por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. El Tribunal Supremo estimó el recurso, por Sentencia de 19 de septiembre de 2008, al considerar que los libros bautismales carecen del carácter de ficheros de datos en el sentido de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. La Agencia Española de Protección de Datos interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional que, en su Auto 20/2011, de 28 de febrero de 2011, inadmitió a trámite el recurso de amparo por carecer la entidad recurrente de legitimación activa. Por tanto, se ha informado a los interesados que se han dirigido a esta Institución que, en caso de que no sea atendida la solicitud por el Arzobispado correspondiente, podrá dirigirse a la Agencia Española de Protección de Datos, si bien la legitimación de dicha Agencia en este asunto es actualmente objeto de controversia judicial (10033684, 11008822, 11009142, 11009346 y 11016171).

A través de varias noticias aparecidas en la prensa, esta Institución ha tenido conocimiento de situaciones objeto de investigaciones de oficio. En una de ellas se solicitó información tanto a la Fiscalía General del Estado, como a la Universidad Complutense, sobre un presunto delito de profanación y ofensa de sentimientos religiosos, ocurrido en el Campus universitario de Somosaguas de la Universidad Complutense de Madrid. De la información aparecida en los medios de comunicación se desprendía que habían sido detenidos, y puestos a disposición de la Brigada Provincial de Información, cuatro estudiantes de esta Universidad. Se ha concluido la investigación con la Universidad Complutense, al haber informado de que se ha suspendido el procedimiento discipli-

nario incoado a los estudiantes hasta tanto recaiga resolución judicial firme. Se continúa la investigación con la Fiscalía sobre la tramitación de las diligencias judiciales (11010942).

En otra actuación de oficio, se inició una investigación con el Ayuntamiento de Madrid sobre las noticias aparecidas en la prensa sobre el supuesto cierre de cinco templos evangélicos sin especificar los motivos. El Consejo Evangélico de Madrid (CEM) había denunciado públicamente el cierre de estos templos debido a la aplicación a los lugares de culto de la normativa relativa a discotecas y sitios de ocio. Tras la investigación se concluyó que el Servicio de Disciplina Urbanística de la Agencia de Gestión de Licencias de Actividades (AGLA) estaba tramitando, en cumplimiento de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), dos expedientes para el restablecimiento de la legalidad urbanística que habían dado lugar a la ordenación del cese cautelar de la actividad de la iglesia o centro de culto, por ejercer la misma sin la preceptiva licencia urbanística que amparase el uso de los locales donde se desarrollan. En ninguno de los dos locales se había procedido aún a la ejecución forzosa de la orden cautelar de cese dictada (11012354).

En otro caso la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI) compareció ante el Defensor del Pueblo manifestando que se habían dirigido a la Subdirección General de Relaciones con las Confesiones en su condición de legítimo interesado en el procedimiento administrativo de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la entidad denominada «Consejo Islámico Español», al amparo del artículo 34 de Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La Subdirección General desestimó la petición de FEERI al no considerar a dicha entidad como parte interesada en el procedimiento de inscripción mencionado. Los interesados habían interpuesto recurso contra el contenido de dicho oficio, el cual revestía naturaleza de acto administrativo, ante la mencionada subdirección general y solicitaron información sobre el estado de tramitación del recurso interpuesto (11012288).

También se actuó ante la Secretaria de Estado de Educación y Formación para posibilitar que los alumnos que deseen cursar la enseñanza religiosa católica en un centro público de Melilla pudieran hacerlo. Tras la oportuna intervención, el Ministerio de Educación ofreció al padre del alumno que solicitó la enseñanza religiosa las siguientes opciones organizativas: 1) cambiar al alumno de centro; 2) que el alumno curse religión católica en un centro cercano durante el tiempo semanal (1,5 horas) en que los alumnos salen de su clase para recibir enseñanza de otras confesiones, y 3) que, siguiendo el Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre la Enseñanza y Asuntos Culturales, firmado en la ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979, la enseñanza religiosa sea impartida por un maestro del Claustro que así lo solicite y sea considerado competente para impartir dicha enseñanza por el Ordinario diocesano (11000761).

Pasando a otro asunto se ha de dar cuenta de las quejas manifestando la discrepancia sobre la financiación y utilización de recursos públicos para la celebración de las Jornadas Mundiales de la Juventud (JMJ) en Madrid los días 16 al 21 de agosto de 2011. La preocupación se extendía a la participación de organismos públicos estatales, autonómicos y municipales en los actos de organización y celebración de la Jornada Mundial, puesto que podría haberse vulnerado el principio de laicidad o neutralidad del Estado, contemplado en el artículo 16.3 de la Constitución que establece que ninguna confesión tendrá carácter estatal. Se informó a los comparecientes que el Estado español asiste a la libre expresión de lo religioso y permite una potencial interlocución con

las confesiones, sin tomar partido hacia ninguna, y con una visión positiva de la realidad a la que atiende, pues la posibilidad de cooperación es un referente constitucional en sus relaciones con los grupos religiosos. Hay que distinguir entre los actos religiosos que el Estado no puede realizar en absoluto por ser contrarios a la neutralidad religiosa, como exigencia del artículo 16.3, y otros actos que el Estado realiza como participante en un acto ajeno pero cuya organización no es imputable al Estado. Para estos últimos casos es de aplicación la previsión del artículo 16.3 CE que establece que los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española. Por tanto, la participación de organismos estatales, autonómicos y municipales en un acto de naturaleza religiosa como las Jornadas Mundiales de la Juventud, promovido y organizado por una confesión religiosa concreta —la Iglesia católica—, que ha aglutinado a una parte de la sociedad española, no puede considerarse una vulneración del artículo 16.3 de la Constitución. En cuanto a la financiación estatal de actos religiosos, en concreto de actos de culto católicos, se informó que el Estado puede destinar infraestructuras públicas para conseguir un buen desarrollo de actos de naturaleza privada pero con participación ciudadana multitudinaria, como también se dispone de ellos por motivos de seguridad en actos privados con una concentración importante de ciudadanos, por ejemplo en las manifestaciones deportivas. A estos efectos, la Comunidad de Madrid colaboró con el mencionado evento a través de las áreas de transportes, emergencias, sanidad y protección ciudadana a fin de lograr un desarrollo satisfactorio de estas actividades (11018277, 11018297, 11018274, 11018377, 11018376, 11018533, 11018327, etcétera).

Precisamente, en cumplimiento del artículo 16.1 de la Constitución española que garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley, y del artículo 2.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (LOLR), no se admitió a trámite la queja de un ciudadano que consideraba que debía prohibirse que las alumnas pudiesen llevar velo en la Escuela Oficial de Idiomas dependiente de la Comunidad de Madrid. Se informó al promotor de la queja que la manifestación de la libertad religiosa, digna de protección, implica la inmunidad de coacción frente al uso distintivo de símbolos de carácter religioso como expresión del fenómeno religioso protegido constitucionalmente, sin otras limitaciones que la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley (art. 3.1 de la LOLR) (11017602).

3.7. Tráfico

3.7.1. Procedimiento sancionador

La Conferencia Interministerial Mundial sobre Seguridad Vial, celebrada en Moscú bajo el amparo de Naciones Unidas, en fechas 19 y 20 de noviembre de 2009, confirmó que la cifra anual de víctimas viales alcanzaba 1.200.000 fallecidos y 50.000.000 heridos y que, de no adoptarse medidas con carácter de urgencia, se convertiría en 2020 en una de las primeras causas de mortalidad mundial. Ciertamente, se trata de cifras aterradoras que ponen de manifiesto la prioritaria y urgente actuación de los organismos implicados.

El Libro Blanco de la Comisión Europea, presentado el 28 de marzo de 2011 y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo «Hacia un espacio europeo de seguridad vial: orientaciones políticas sobre seguridad vial 2010-2020», recuerda que, en el ámbito de la Unión Europea, las cifras anuales superan los 35.000 fallecidos y fija el objetivo de reducción en un 50 por ciento de dichas cifras para el año 2020. Asimismo, cabe destacar la Directiva 2011/82 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que insiste en la idea de armonización de las legislaciones en materia sancionadora de tráfico.

En este escenario se enmarca el Plan Estratégico de Seguridad Vial 2011-2020, aprobado por el Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2011, con ambiciosos objetivos que demuestran el firme compromiso de nuestro país de redoblar esfuerzos para reducir la siniestralidad vial y cumplir los parámetros fijados por la Unión Europea.

Es de justicia reconocer y agradecer el ingente esfuerzo de los organismos competentes en la drástica reducción de las cifras de mortalidad vial: en el año 2000, las estadísticas arrojaban una cifra de 5.776 fallecidos y 27.764 heridos graves; en el año 2005, se redujo a 4 442 fallecidos y 21.859 heridos graves; y en el año 2010, estas cifras habían menguado hasta los 2.478 fallecidos y 11.995 heridos. No obstante, no caben lecturas triunfalistas sino la perseverancia hacia nuevos compromisos que ayuden a conseguir los objetivos fijados (Fuente: *Anuario estadístico de accidentes*. 2010. Dirección General de Tráfico, página 15).

El Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, objeto de numerosas modificaciones durante su vigencia, y los reglamentos sectoriales existentes: de vehículos, conductores, de autoescuelas, de procedimiento sancionador, de regulación de la Inspección Técnica de Vehículos, etc. (sin perjuicio del resto de la normativa de carácter autonómico y local) configuran un marco legal minucioso y complejo, que trata de dar respuesta a la finalidad que se persigue y que, necesariamente, debe ir acompañado de una potestad sancionadora que se configura como un derecho eminentemente preventivo, tendente a que los ciudadanos no realicen aquellas conductas que puedan provocar la lesión de los derechos de los demás ciudadanos o la lesión de los intereses generales.

El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de seguridad vial viene siendo objeto de controversia desde hace tiempo, polarizándose en dos planteamientos radicalmente opuestos: el que justifica la imposición de duras sanciones que contribuyan a la formación de conciencia ciudadana en el respeto solidario a las normas, apelando a la responsabilidad, que viene siendo el discurso propio de la Administración; y el de la mayoría de los ciudadanos que percibe las severas sanciones económicas como la consecuencia de la voracidad recaudatoria de la Administración, en un momento en el que las arcas públicas están sufriendo los duros embates de la crisis económica. El principio de proporcionalidad, que exige una correspondencia entre la infracción cometida y la sanción a imponer por su comisión, es puesto en duda con frecuencia por los comparecientes que consideran que las infracciones cometidas no son proporcionales al quántum de las sanciones impuestas.

Conciliar ambos planteamientos no es tarea sencilla, máxime si, además, tenemos en cuenta algunas de las especialidades del *ius puniendi* en materia de tráfico que lo diferencian del resto de procedimientos administrativos: la diversidad de administraciones públicas con competencias en la materia, teniendo como consecuencia que un mismo comportamiento se sancione de forma diferente según el ámbito espacial en el

que se cometa; así como el carácter masivo de los procedimientos, que se estiman en 15 millones de procedimientos sancionadores al año. A modo orientativo, cabe destacar que sólo el Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas de León, donde se centraliza la gestión de todas las denuncias de radares fijos, tramita 1.200.000 denuncias al año.

No obstante, ni los objetivos finales de la actual normativa de seguridad vial ni las singularidades antes descritas deben mermar, en modo alguno, las garantías del ciudadano en el procedimiento sancionador. A estos efectos, cabe recordar que las denominadas garantías procesales del artículo 24.2 de la Constitución, especialmente referidas al orden penal, tienen también su aplicación en el ámbito de otros órdenes jurisdiccionales, así como en el marco del Derecho administrativo sancionador.

Es por ello que resulta preocupante la percepción de una inmensa mayoría de ciudadanos que se dirigen a esta Institución para manifestar que en el procedimiento administrativo se conculcan sistemáticamente sus derechos, y que solo en la vía contencioso-administrativa tienen las garantías suficientes para obtener una justa resolución. Muchos de ellos lamentan que, dada la cuantía económica de las sanciones, no les compensa plantear un recurso contencioso-administrativo y muestran su resignación a abonar la sanción, a pesar de su pleno convencimiento de que la Administración ha abusado de su superioridad, conocedora de este hecho.

Asimismo, es preciso destacar que el derecho a la prueba es un derecho de carácter limitado, lo que implica la posibilidad de denegar la admisión de la prueba por parte del órgano sancionador. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido configurando los criterios para considerar la conculcación del derecho: a) La actividad probatoria ha de ser solicitada en la forma y momento legalmente establecidos; b) La actividad ha de ser pertinente, lo que implica, en sede de amparo, que el recurrente ha de argumentar la pertinencia de la prueba denegada; c) La prueba ha de ser relevante para la decisión del litigio o decisiva en términos de defensa.

No obstante lo anterior, se comprueba que, con frecuencia, la administración sancionadora deniega las pruebas propuestas por los presuntos infractores sin el mínimo argumento que justifique tal decisión.

Es una obligación de las administraciones sancionadoras facilitar al ciudadano el acceso al expediente sancionador, así como toda la información relativa al procedimiento sancionador, admitir las pruebas propuestas que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados, así como resolver los recursos contestando a las alegaciones presentadas y no con una resolución de modelo, válida para cualquier expediente sancionador.

La vulneración del derecho a la presunción de inocencia, del principio *non bis in idem*, el de irretroactividad, así como las vulneraciones de carácter procedimental, son, con frecuencia, el objeto de las quejas presentadas en esta Institución.

La problemática que presentan las notificaciones motiva numerosas quejas de la ciudadanía. Y ello, a pesar de que la Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2008, de 27 de octubre, reiteró su jurisprudencia sobre la vulneración del derecho de defensa cuando la Administración notifica la comisión de una infracción en el domicilio que consta en el Registro de conductores o de vehículos y conoce, o tiene la posibilidad de conocer el domicilio real del infractor. En este sentido, y recordando su línea jurisprudencial anterior (STC 226/2007 y 32/2008), el alto tribunal recuerda «... que, incluso en los casos en que resulte frustrada la posibilidad de notificación personal en el domicilio

que figure en el Registro de Vehículos, corresponde a la diligencia mínima exigible a la administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, el intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos y al que, con la mayor normalidad, se dirigen después las actuaciones en vía ejecutiva administrativa».

Todo ello sin perjuicio de las novedosas figuras introducidas por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora, como son la Dirección Electrónica Vial y el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico, que necesitan un lógico período de tiempo para su implantación pero que, sin duda, darán sus frutos, progresivamente, a medida que los ciudadanos conozcan el nuevo sistema de notificaciones y lo utilicen como un elemento habitual. Para ello, es imprescindible que se redoblen los esfuerzos en dar a conocer el nuevo sistema.

Con carácter general, el criterio seguido en esta Institución en relación con la admisión de estas reclamaciones, consiste en distinguir las quejas cuya documentación acredita que las notificaciones no se han realizado conforme a derecho, de aquellas en las que no se aporta ningún elemento probatorio. En este último caso, se informa al compareciente de su derecho de consulta del expediente sancionador, así como de la facultad de obtener copias de la documentación obrante en este, previo abono de las tasas correspondientes, y, de la posibilidad de volver a dirigirse a esta oficina, presentando la documentación acreditativa de lo manifestado.

En una de las reclamaciones presentadas, el compareciente manifestaba su malestar por el hecho de que las notificaciones practicadas en el expediente sancionador que tenía abierto a su nombre en el Ayuntamiento de Barcelona no se habían realizado conforme a derecho. El informe del citado consistorio confirmó la existencia de un error en la gestión informatizada del citado expediente, y constató la irregularidad de las actuaciones notificadoras posteriores, dando lugar a la prescripción de la infracción grave denunciada. Concluía el informe señalando que se procedía a la devolución del importe de la sanción abonada por el interesado en fase ejecutiva (10017422).

En otra de las quejas planteadas, el compareciente mostraba su inquietud por el hecho de que se había vulnerado su derecho de defensa en tres expedientes sancionadores tramitados por el Ayuntamiento de Madrid, en los que las notificaciones practicadas se habían realizado de forma irregular. El citado consistorio reconoció el error cometido en la tramitación y dio las instrucciones pertinentes para la revisión de los expedientes indicados, así como cualesquiera otros que estuvieran a nombre del compareciente (11010272).

En otras ocasiones, se advirtió que en las notificaciones practicadas se había omitido el bloque y piso del domicilio, lo que, inevitablemente, había tenido como consecuencia la devolución de los intentos de notificación por parte del Servicio de Correos. La administración sancionadora reconoció el error y revisó el expediente, dejando sin efecto la sanción impuesta (11015931).

Otra de las novedades introducidas por la Ley 18/2009, fue el procedimiento abreviado, basado en la idea que preside los juicios rápidos en el ámbito penal, brindando al infractor la posibilidad, salvo excepciones, de cumplir la sanción con una rebaja del 50 por ciento del importe de la misma y alguna otra ventaja, a cambio del agotamiento de la vía administrativa, aunque ello suponga la renuncia a la vía contencioso-administrativa. Esta forma de incentivar el pago voluntario de las sanciones ha sido considerado

por algunos ciudadanos como la clara manifestación de que a la administración sancionadora sólo le motiva un interés pecuniario, si bien esta Institución lo consideró en su día conforme a la Constitución, decidiendo no interponer el recurso de inconstitucionalidad que le había sido solicitado.

La implantación del citado procedimiento abreviado ha sido, sin duda, exitoso, aunque ha provocado algunas reclamaciones, como la presentada por un ciudadano que exponía su preocupación por el hecho de haber abonado la sanción en el procedimiento abreviado y, sin embargo, la Jefatura de Tráfico de Ciudad Real había continuado tramitando el expediente como procedimiento ordinario, sin tener en cuenta el pago efectuado. En este caso, se procedió a revisar de oficio la resolución dictada, dado que quedó acreditado que el compareciente había efectuado el pago reducido del 50 por ciento de la sanción dentro del plazo legalmente previsto (11017885).

Los elementos probatorios en los procedimientos sancionadores en materia de tráfico son también objeto de controversia. Los instrumentos de captación y reproducción de imágenes, los denominados radares ofrecen un material probatorio difícil de combatir, aunque no imposible. Para ello, hay que tener en cuenta el cómputo del margen normativo de error en estos aparatos y la sujeción de estos a la normativa metrológica. Esta exigencia viene determinada por el artículo 70.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, que establece «Los instrumentos, aparatos o medios y sistemas de medida que sean utilizados para la formulación de denuncias por infracciones a la normativa de tráfico, estarán sometidos a control metrológico en los términos establecidos por la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de metrología y su normativa de desarrollo».

En una de las reclamaciones presentadas, el compareciente exponía su malestar por el hecho de que se le había sancionado basándose en la prueba de un cinemómetro que no reunía los requisitos legales. En este caso, el informe de la Dirección General de Tráfico reveló que, en la fase de instrucción del expediente, se le remitió al interesado un certificado de verificación del cinemómetro con el que se captó la infracción con una fecha de vigencia caducada, por lo que se procedió a revisar el expediente sancionador (11009102).

A la vista de lo anteriormente señalado, parece conveniente la necesidad de exigir a la administración sancionadora que aporte al expediente sancionador la documentación acreditativa del perfecto funcionamiento del cinemómetro, incluso cuando no lo hubiere solicitado el ciudadano.

Por otro lado, el principio de presunción de veracidad de las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad, suscita numerosos recelos entre los ciudadanos que consideran que su derecho a la presunción de inocencia se ve mermado en aras de la mencionada presunción de veracidad. En ocasiones, resulta complicado convencer a los comparecientes de que la presunción de veracidad no es más que una regla de valoración legal que, ni invierte la carga de la prueba, ni supone que la denuncia o ratificación del agente constituya un plusvalor sobre los demás medios de prueba que puedan ser aportados tanto en vía administrativa como en la vía judicial.

Con la finalidad de que los hechos acontecidos queden suficientemente acreditados y para facilitar la presentación de alegaciones y pruebas por parte del presunto infractor, es preciso que el contenido del boletín de denuncia sea lo más completo posible, en la forma señalada por el artículo 74 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de

marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, e incluso detallando otras circunstancias que ayuden a valorar el hecho en su justa medida: circunstancias meteorológicas, descripción de la señalización, su ubicación, visibilidad, estado material tanto de la señal como de la vía, etc., en definitiva, ilustrativas del contexto y circunstancias en que se comete la infracción.

Debido al inmenso volumen de expedientes sancionadores que se tramitan anualmente, en ocasiones se produce, para satisfacción del presunto infractor, la caducidad del expediente. En una de las reclamaciones recibidas, el interesado mostraba su inquietud por el hecho de que se había producido la caducidad del expediente sancionador abierto a su nombre y, sin embargo, el Ayuntamiento de Sevilla le había sancionado igualmente. El informe del citado consistorio concluyó que, efectivamente, se había producido dicha caducidad, ya que el procedimiento fue incoado el día 29 de mayo de 2008 y la resolución sancionadora fue publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla* el día 1 de diciembre de 2009, siendo un hecho que había transcurrido más de un año entre la incoación del procedimiento y la resolución del mismo, siendo superado el plazo de caducidad previsto en la ley (11006432).

Una consecuencia indudable de la actual crisis económica ha sido el incremento de sanciones por carecer de seguro obligatorio.

En una de las reclamaciones recibidas, el representante de la empresa titular del vehículo aportó la documentación acreditativa de que ésta estaba en posesión del seguro obligatorio en vigor con anterioridad a la fecha de la denuncia. El informe remitido por la Dirección General de Tráfico informó de la revocación de la resolución dictada, una vez constatado el error (11013937).

En otra ocasión, la compareciente manifestaba su preocupación por la indefensión que le causaba el hecho de haber sido sancionada por carecer de seguro obligatorio cuando, realmente, los hechos denunciados no se ajustaban a la realidad. La Dirección General de Tráfico informó que, con fecha de 15 de septiembre de 2011, se había procedido a revisar de oficio la resolución recaída en el expediente referenciado, quedando ésta revocada en todos sus términos (11015269).

En el año 2011 se ha detectado un incremento de reclamaciones en materia de procedimiento sancionador de tráfico presentadas, aparentemente, por ciudadanos en nombre propio, pero que, realmente, en la mayoría de los casos habían sido presentadas por entidades cuya actividad profesional se centraba en el asesoramiento jurídico y gestión de los expedientes sancionadores de tráfico, servicios que, lógicamente, debía remunerar el ciudadano contratante. En algunos casos, se detectó incluso que el afectado ni tan siquiera tenía conocimiento de que la entidad contratada fuera a dirigirse al Defensor del Pueblo, bien en su nombre o suplantando, incluso, su identidad civil.

Se comunicó a los titulares de los expedientes que esta Institución nunca se había negado a tramitar un expediente presentado por una persona física o jurídica en representación del afectado por el problema, siempre que se acreditara de forma fehaciente la representación o poder que se ostentaba.

En realidad, lo que se pretende evitar es que determinadas personas, físicas o jurídicas, se lucren de forma fraudulenta, utilizando los servicios de atención al ciudadano de la oficina del Defensor del Pueblo, que es un servicio completamente gratuito y donde se pueden dirigir los ciudadanos, directamente, sin necesidad de terceros. En este sentido, se les informó de que el resultado de las actuaciones del Defensor del Pueblo en

cada uno de los expedientes que se registraban no podía ser, en modo alguno, objeto de ulterior transacción económica por parte de terceros.

En ninguno de los casos detectados las empresas dedicadas a la gestión de multas han acreditado debidamente su representación y, en consecuencia, los expedientes han sido archivados (11004688, 11007735, 11009022, 11009735, 11010164, 11016013, 11016410, 11016647, 11016690, 11017681, 11017868, 11017893, 11017894 y 11018201).

Por último, cabe destacar las numerosas reclamaciones referidas a la ausencia de contestación por parte de la administración sancionadora a los recursos extraordinarios de revisión presentados por los ciudadanos en el marco del procedimiento. A estos efectos, cabe recordar que el artículo 119.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que, transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Todos los expedientes con este mismo objeto concluyeron una vez que la administración sancionadora resolvió los recursos presentados (11006432, 10023545, 11015269, 11013937, 11005776 y 11000051).

No obstante, es preciso remarcar que, si el silencio negativo es una figura creada para evitar los efectos paralizantes de la inactividad administrativa, resulta obvio que, ante una resolución presunta de esta naturaleza, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir, siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en un consentimiento con el acto presunto.

En definitiva, la drástica reducción de la mortalidad vial que reflejan las estadísticas demuestra que estamos en el camino correcto, avanzando en políticas de seguridad vial que, sin tener que renunciar a los objetivos fijados, configuren un régimen sancionador garante de los derechos de los presuntos infractores.

3.7.2. Otras cuestiones de tráfico

3.7.2.1. Personas con movilidad reducida

En el artículo 33 de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas de Madrid, al regular la accesibilidad en los transportes privados, dispone que, al objeto de que las personas en situación de movilidad reducida y que lo necesiten puedan estacionar su vehículo sin verse obligados a efectuar largos desplazamientos, los ayuntamientos deberán aprobar normativas que faciliten esas actuaciones.

Según la citada ley, las normativas municipales contemplarán, como mínimo, las siguientes especificaciones:

Permitir a dichas personas aparcar sus vehículos más tiempo que el autorizado en los lugares de tiempo limitado.

Reservar, en los lugares en donde se compruebe que es necesario, plazas de aparcamiento cumpliéndose los requisitos reseñados en el artículo 12.

Permitir a los vehículos ocupados por dichas personas estacionar en cualquier lugar de la vía pública durante el tiempo imprescindible y siempre que no se entorpezca la circulación de vehículos o peatones.

Proveer a las personas que puedan beneficiarse de las facilidades descritas, de una tarjeta de estacionamiento para minusválidos adaptada a las recomendaciones de las Comunidades Europeas, junto con las normas de utilización y su ámbito de aplicación. La tarjeta se podrá utilizar en todo el territorio de la Comunidad de Madrid y sus beneficios alcanzarán a los ciudadanos de los países de la Unión Europea que reúnan los requisitos que reglamentariamente se establezcan.

Exactamente en los mismos términos se pronuncia el artículo 5 de la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, por la que se regula la tarjeta de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida.

No obstante, al solicitar al Ayuntamiento de Alcalá de Henares información sobre una sanción que se había impuesto a una persona con movilidad reducida, titular de una tarjeta que así lo acreditaba, dicha corporación señalaba que se permitía estacionar en zona de tiempo limitado y en zonas reservadas para personas con movilidad reducida, pero se omitía toda referencia al derecho a estacionar en cualquier parte de la vía pública durante el tiempo imprescindible y siempre que no se entorpezca la circulación de vehículos o peatones.

La interpretación realizada por el ayuntamiento en el informe remitido a esta Institución vaciaba de contenido el derecho que se reconoce a los titulares de la tarjeta de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida de estacionar en cualquier lugar de la vía pública, durante el tiempo imprescindible y siempre que no se entorpezca la circulación de vehículos o peatones, al afirmar que dicho derecho sólo se puede ejercer en los lugares autorizados de conformidad con la normativa general de tráfico y las ordenanzas municipales. De ser así, carecería de sentido incluirlo expresamente entre los derechos que se reconocen a las personas con movilidad reducida titulares de las correspondientes tarjetas, ya que todos los conductores estarían autorizados a estacionar en dichos lugares.

Ese ayuntamiento, al aprobar la ordenanza municipal por la que se regula la tarjeta de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida, había asumido la recomendación del Consejo de la Unión Europea de 4 de junio de 1998. Por ello, se reconoce en dicha ordenanza el derecho de los titulares de la tarjeta de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida a estacionar en cualquier lugar de la vía pública durante el tiempo imprescindible y siempre que no se entorpezca la circulación de vehículos, en coherencia con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 8/1993, de 22 de junio, y con la finalidad, reconocida expresamente en la exposición de motivos de la ordenanza municipal, de permitir a los vehículos para personas con movilidad reducida estacionar de manera que no tengan que realizar a continuación grandes desplazamientos.

En consecuencia, se recomendó al Ayuntamiento de Alcalá de Henares que modificase el criterio que sustenta, en contra de lo dispuesto en la propia ordenanza municipal por la que se regula la tarjeta de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida, de no permitir a los titulares de dichas tarjetas el estacionamiento en cualquier lugar de la vía pública durante el tiempo imprescindible y siempre que no se entorpezca la circulación de vehículos o peatones.

Asimismo, se sugirió al citado ayuntamiento que revocase tanto la sanción que se impuso al interesado como la liquidación de la tasa por la retirada del vehículo y procediera a la devolución de los importes abonados por estos conceptos.

En la respuesta a dichas resoluciones, el ayuntamiento acepta parcialmente la recomendación formulada en relación con los derechos de los titulares de tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida, y no acepta la sugerencia formulada por esta Institución porque considera que hasta ese momento la actuación del ayuntamiento ha sido respetuosa con la normativa vigente, lo que pone de manifiesto la obstinación de los técnicos municipales de seguir ignorando lo dispuesto en el epígrafe b) del artículo 5 de la Ordenanza y en el artículo 33 de la ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas de Madrid.

Por otra parte, esta negativa a revocar la sanción que se impuso al interesado entra en contradicción con la aceptación parcial de la recomendación formulada «en el sentido de permitir el estacionamiento de vehículos en lugares reservados a la carga y descarga, durante el tiempo imprescindible y siempre que no se entorpezca la circulación de vehículos o peatones», al ser precisamente este el hecho que motivó la referida sanción.

Por lo que se refiere a la aceptación parcial de la recomendación formulada, no se entiende por qué se limita a los lugares reservados a la carga y descarga cuando la norma dice «en cualquier lugar de la vía pública», ni por qué se considera únicamente el supuesto de que la persona con movilidad reducida no sea el conductor del vehículo, prescindiendo del supuesto especialmente necesitado de protección, de que la persona con movilidad reducida sea el conductor, y en ocasiones único pasajero del vehículo.

En consecuencia, se ha considerado conveniente reiterar la recomendación y la sugerencia antes mencionadas y recordarle al Ayuntamiento de Alcalá de Henares que nuestra Constitución en su artículo 49 obliga a los poderes públicos a amparar el efectivo disfrute de los derechos de las personas con discapacidad (10001756).

En otro caso, relativo a una persona con movilidad reducida a la que el Ayuntamiento de Madrid había denegado su solicitud de reserva de estacionamiento, dicha corporación manifestó que, aunque las personas que sufran movilidad reducida pueden solicitar reserva de aparcamiento en zona próxima a su domicilio, su concesión está sujeta tanto a las características de la vía pública (posibilidad de ubicación, falta de plazas de aparcamiento, etc.), como a la proporcionalidad de plazas ya existentes, y, en este caso, se había comprobado la existencia de dos reservas de estacionamiento en las cercanías de su domicilio.

No obstante, el promotor de la queja se dirigió nuevamente a esta Institución para manifestar que las reservas de aparcamiento existentes, a las que hace referencia ese ayuntamiento, no son de mucha utilidad en su situación, dadas las circunstancias concurrentes en este caso —gravedad de la minusvalía y características del vehículo que utiliza—, por lo que no es practicable cualquier reserva de estacionamiento y por lo que se refiere a las plazas de estacionamiento en línea sería necesario que tuvieran unas dimensiones superiores a las normales.

En consecuencia, se formuló al Ayuntamiento de Madrid una sugerencia para que se considerara nuevamente la solicitud de la interesada, valorando tanto las características del vehículo que utiliza para sus desplazamientos como las de las plazas existentes en la actualidad en la zona donde tiene su domicilio (10017474).

En el año 2010 se dio traslado a la Federación Española de Municipios y Provincias de la interpretación que había realizado la Dirección General de Tráfico respecto del ejercicio de las competencias municipales en materia de tráfico en el ámbito de determinados espacios privados, a efectos de lograr el debido respeto de las plazas destina-

das a su uso exclusivo para personas con discapacidad, aun cuando las mismas estén ubicadas en terrenos de propiedad privada, y se había solicitado a dicha Federación que procediera a su traslado a los municipios, provincias, islas y otros entes locales.

En la contestación de la Federación Española de Municipios y Provincias se manifestaba que, tras su estudio por los servicios jurídicos, se había adoptado la decisión de difundir entre los gobiernos locales, para su conocimiento y a los efectos oportunos, el informe emitido por la Dirección General de Tráfico, relativo al ámbito de aplicación de la Ley sobre Tráfico y su normativa de desarrollo, y a la posibilidad de intervención por parte de las policías locales para proceder a la retirada de vehículos en los espacios o terrenos privados que son utilizados por una colectividad de usuarios y que, por ley, están obligados a reservar plazas para su uso por personas discapacitadas, cuando incumplan la prohibición de estacionar en las plazas reservadas (09019006).

En el caso de una persona con discapacidad que tenía dificultades para acceder o salir de su domicilio por los estacionamientos indebidos de vehículos que bloqueaban la rampa de acceso que utilizaba, se formuló al Ayuntamiento de Arganda del Rey una sugerencia para que se reforzasen las funciones de vigilancia y control del tráfico, así como las sancionadoras de las conductas infractoras de las normas de circulación, de tal forma que se garantice el uso adecuado del espacio público por vehículos y peatones, realizando los ajustes necesarios en las aceras y pavimentos que actualmente impiden el tránsito normal de las personas con discapacidad en la zona objeto de la queja formulada por la interesada.

En su respuesta la citada corporación manifestaba que había acordado señalizar con marcas viales de prohibido estacionar el tramo de la calle que garantizaba el acceso a la rampa de personas con discapacidad, y, en cumplimiento de dicho acuerdo, se había procedido a replantear y pintar la zona con enrejado amarillo de prohibido aparcar (10007652).

3.7.2.2. Garantías en el procedimiento sancionador

En la tramitación de un expediente sancionador por no identificar al titular del vehículo con el que se había cometido una infracción, un ciudadano, al presentar su escrito de alegaciones y proposición de prueba, había solicitado al Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas que le proporcionara la documentación que acreditase la notificación de los requerimientos de identificación e invocaba su derecho de acceso a la documentación obrante en el expediente, no obstante lo cual ni se había dado cumplimiento a su solicitud ni se le había comunicado la forma de acceder al expediente para realizar las oportunas comprobaciones.

En el informe remitido por la Dirección General de Tráfico se señalaba que el derecho a conocer el estado de la tramitación de los expedientes y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos, puede realizarse por los interesados acudiendo a cualquiera de las 66 oficinas que componen la red periférica de la Dirección General de Tráfico, sin que requiera de acto formal alguno u autorización por parte de esta administración.

Sin embargo, tanto en los casos en los que se solicita expresamente copia de la documentación que acredite la efectiva notificación del requerimiento de identificación, como en los casos en los que se hace constar en las alegaciones que no se ha recibido el requerimiento de identificación, no se proporciona a los ciudadanos copia de los docu-

mentos que acreditan dicha notificación, a pesar de tratarse de un requisito imprescindible para que pueda incumplirse la obligación de identificar al conductor y por tanto cometer la infracción denunciada.

Dicha información tampoco se proporciona en la notificación de la denuncia, por lo que los ciudadanos a los que no se les haya notificado el requerimiento de identificación o no hayan tenido conocimiento del mismo, por haberse practicado la notificación por vía edictal, en muchas ocasiones solicitan en su escrito de alegaciones que se les acredite la notificación de dicho requerimiento o que se les permita acceder al expediente para realizar las comprobaciones oportunas sobre la regularidad de dicha notificación.

En los procedimientos sancionadores en los que se ha tenido conocimiento de los hechos a través de medios de captación y reproducción de imágenes, se remite al domicilio del interesado que lo solicita la imagen captada y, en los casos en los que proceda, un certificado de verificación del cinemómetro utilizado. No obstante, en los procedimientos sancionadores incoados por el incumplimiento de la obligación de identificar al conductor, no se remite copia de la documentación que acredita la regularidad de la notificación del requerimiento de identificación a los interesados que lo solicitan, o que alegan desconocimiento de dicho requerimiento.

Por lo anterior, se recomendó a la Dirección General de Tráfico que, en los procedimientos sancionadores incoados por el incumplimiento de la obligación de identificar al conductor, se remita copia de la documentación que acredite la regularidad de la notificación del requerimiento de identificación a los interesados que en su escrito de alegaciones lo soliciten, o pongan de manifiesto su desconocimiento de dicho requerimiento. Esta recomendación está pendiente de ser respondida (10012810).

3.7.2.3. Seguridad peatonal

El artículo 16 de la Ley de Tráfico dispone que, cuando razones de seguridad o fluidez de la circulación lo aconsejen, podrá ordenarse por la autoridad competente otro sentido de circulación, la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía, bien con carácter general o para determinados vehículos o usuarios, el cierre de determinadas vías, el seguimiento obligatorio de itinerarios concretos o la utilización de arcenes o carriles en sentido opuesto al normalmente previsto.

Asimismo, para evitar entorpecimiento a la circulación y garantizar la fluidez de la misma, se podrán imponer restricciones o limitaciones a determinados vehículos y para vías concretas, que serán obligatorias para los usuarios afectados.

El mismo texto legal prevé que, si bien la velocidad máxima y mínima autorizadas para la circulación de vehículos a motor ha de fijarse reglamentariamente con carácter general para los conductores, los vehículos y las vías objeto de esta ley, de acuerdo con sus características, no obstante el límite establecido como máximo con carácter general, se puede rebajar en travesías especialmente peligrosas, por acuerdo de la autoridad municipal con el titular de la vía y en las vías urbanas por decisión del órgano competente de la corporación municipal.

En Callosa d'en Sarrià (Alicante), una vecina había solicitado al ayuntamiento que se estableciera una limitación de velocidad en el centro urbano de esa localidad y, en concreto, en determinadas calles caracterizadas por su estrechez, lo que dificultaba el paso de vehículos y peatones al mismo tiempo.

Tras el informe remitido por el Ayuntamiento de Callosa d'en Sarrià que manifestaba que se estaba elaborando el correspondiente estudio, se recomendó a dicha corporación que, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas sobre ordenación y control del tráfico en las vías urbanas de esa localidad, se valore la procedencia de establecer un límite inferior al máximo de 50 km/h en las vías urbanas que por sus características no disponen de aceras para los peatones, al objeto de salvaguardar la seguridad de estos cuando transitan por las calles junto a los vehículos.

En la respuesta del ayuntamiento se manifestaba que la Junta de Gobierno Local había acordado, por unanimidad, que por los Servicios Técnicos, junto con la Policía Local, se proceda a la colocación de guardas tumbados al objeto de limitar la velocidad en la zona indicada (10018140).

4. ADMINISTRACIÓN MILITAR

Se han recibido, como en años anteriores, algunas quejas relativas a la dificultad de acceder a la documentación que debería obrar en los archivos militares y, en general, a obtener información que por el tiempo transcurrido y la deficiente llevanza de los archivos no resulta posible recuperar.

Es el caso de las gestiones realizadas por el hermano de un soldado, fallecido en acto de servicio en 1958 en Villa Bens, en el territorio de la entonces África Occidental Española, hoy Marruecos, para localizar sus restos.

En el informe que remitió la Subsecretaría de Defensa se manifestaba que se habían realizado las gestiones oportunas, con el fin de localizar los restos, ante el agregado de Defensa en Rabat, el cual, después de consultar con el Consulado General de España en Agadir, con la Depositaría de Bienes del Estado Español en el Sahara y con la Prefectura Apostólica de España de El Aaiún, no ha encontrado ninguna referencia sobre la localización de los restos de dicho soldado. Asimismo, se señalaba que, consultados los archivos del Arzobispado Castrense, tampoco se había encontrado ninguna noticia sobre sus restos y enterramiento, y que se sigue trabajando en el Archivo General Militar de Ávila por si apareciese alguna referencia (10027826).

5. MIGRACIONES E IGUALDAD DE TRATO

En el año 2011 se han producido varias reformas legales e importantes cambios en procedimientos administrativos en esta materia. El Defensor del Pueblo se congratula especialmente de la reforma operada en la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, que permite que cualquier ciudadana extranjera en situación irregular, víctima de violencia de género, pueda acudir a la policía a denunciar, sin miedo a que se inicie un expediente de expulsión en su contra. La necesidad de esta reforma había sido reiteradamente señalada por esta Institución. La citada Ley 10/2011 introduce importantes avances en la lucha contra la trata de seres humanos, también en la línea de lo solicitado por el Defensor del Pueblo. El nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por el Real Decreto 557/2011, reconoce finalmente que los ciudadanos extranjeros en situación irregular, padres de menores españoles, puedan alegar esta condición como muestra de su arraigo en España. Esta cuestión había sido trasladada por esta Institución en varias ocasiones a la Administración a fin de que se tuviera en cuenta en

los procedimientos de arraigo, lo que finalmente se ha plasmado en el reglamento citado. Por otra parte, la necesidad de que el derecho a ser oído de los menores extranjeros no acompañados fuera correctamente incorporado en el procedimiento de repatriación, ha sido también expresamente incluido en el nuevo reglamento de la Ley de extranjería, recogiendo así una recomendación formulada por el Defensor del Pueblo en el año 2005.

5.1. Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el exterior

5.1.1. Atención a emigrantes

La suficiencia y la calidad de los servicios prestados por los consulados a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero constituyen el principal motivo de queja en este apartado. Con motivo de la queja recibida de un residente en Argentina que mostraba su disconformidad con la denegación de una prestación económica por incapacidad y de una ayuda para inserción laboral, así como por no haberse resuelto el recurso interpuesto contra la denegación, se inició una investigación con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración que informó de la resolución y notificación del recurso, así como de haber proporcionado al interesado la información complementaria que había solicitado, por lo que se concluyó el expediente tras informar al interesado de dichas gestiones. Asimismo, se solicitó información al citado organismo acerca de la cuantía y reparto de las ayudas concedidas durante el año 2010 a la numerosa colonia de ciudadanos españoles residentes en Argentina. En otro caso, un español residente en Mar del Plata (Argentina) reclamaba por el cierre del Viceconsulado Honorario y por las dificultades para efectuar trámites en el Consulado General de Buenos Aires, imposibilidad de contacto telefónico, obtención de citas solo por Internet y tardanza de cuatro meses para obtener cita. La Administración reconoció en su respuesta la insuficiencia de la atención telefónica prestada para atender más de 1.500 llamadas diarias, sin poder dotar el servicio con medios adecuados por restricciones presupuestarias. Asimismo, se remitía información sobre la obtención de citas y el volumen de gestiones atendidas, más de 118.000 en los últimos dos años (10033087 y 11004788).

Al igual que en años anteriores, se han dirigido a esta Institución ciudadanos españoles denunciando la dificultad para obtener el pasaporte a causa de la implantación de un sistema de expedición centralizada de pasaportes, en cumplimiento de las especificaciones del Reglamento (CE) 2252/2004, de 13 de diciembre, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes. Una española residente en Veracruz (México), reclamaba por la imposibilidad de renovar su pasaporte en el Consulado Honorario de su ciudad, debiendo dirigirse a la ciudad de México, muy alejada de su residencia. Iniciada la investigación, se constató que debido a la incorporación de la normativa comunitaria citada, únicamente el Consulado General de España en México estaba dotado de los aparatos necesarios para dicha expedición. Asimismo, se reconocía el coste y los trastornos ocasionados a los ciudadanos no residentes en la capital, habiéndose solicitado equipos móviles para posibilitar la captura de huellas digitales in situ. En otro caso, un residente en Adelaida (Australia), debía desplazarse para obtener el pasaporte a Melbourne, distante 1.400 kilómetros de su ciudad. Al igual que en el caso anterior, se comunicó que la adquisición de equipos móviles para la captura de datos biométricos se encontraba pendiente de disponibilidad presupuestaria. También se informaba de la posibilidad de obtener en los consulados honorarios un pasaporte provisional con validez de un año, al permitir la normativa comunitaria expedir dichos pasaportes sin elementos biométricos (10021558 y 11004058).

Cuestión distinta exponía un ciudadano residente en Venezuela, que mostraba su disconformidad con el trato recibido y con la negativa del Viceconsulado español en Isla Margarita a cursar su solicitud de registro como residente en dicho país. Tras la investigación iniciada, el Consulado General de España en Caracas señalaba que no se habían recibido quejas respecto al trato recibido por los usuarios del servicio y añadía que los consulados y viceconsulados honorarios carecen de competencia para cursar altas y bajas en el Registro de Matrícula Consular, competencia exclusiva del Consulado General, aunque sí se facilitan los impresos y se remiten al Consulado General. En el caso concreto, el impreso se encontraba incompleto por lo que fue devuelto al interesado para su correcta cumplimentación, cuestión con la que no estuvo de acuerdo el reclamante (11009428).

Sobre la falta de información se quejaba un ciudadano español que se dirigió al Consulado General de España en México con objeto de declarar ante el encargado del Registro Civil su voluntad de conservar la nacionalidad española, al haber cumplido dieciocho años. Los funcionarios que le atendieron manifestaron que era innecesario realizar dicho trámite para conservar la nacionalidad y que la información facilitada por la página web del Consulado, en este sentido, era errónea. La queja se concluyó tras informar las autoridades consulares que dicha declaración de conservación de la nacionalidad, solo es necesaria para españoles de origen, nacidos en el extranjero de padres también nacidos en el extranjero. En otro caso, un ciudadano residente en Australia, reclamaba por la falta de información adecuada que a su parecer había provocado la pérdida de su nacionalidad española y la de sus dos hijos, al haber obtenido la nacionalidad australiana. Tras recibir informe de las autoridades consulares, se constató que se había informado al interesado de la pérdida de su nacionalidad, al haber adquirido voluntariamente la nacionalidad australiana, así como de su derecho a recuperarla y de los trámites y requisitos necesarios para ello (11012569 y 11000111).

Por lo que se refiere a las quejas de los emigrantes españoles retornados, ya se dio cuenta el pasado año de la queja de un ciudadano español, emigrado a Argentina en 1949 desde donde regresó a España en 1971, que se lamentaba por la excesiva demora en el cobro de la pensión de jubilación correspondiente a los años cotizados en Argentina, en aplicación del Convenio de Seguridad Social existente. Tras la investigación realizada, se comprobó que el expediente, iniciado en el año 2007 no ha finalizado, ya que las autoridades argentinas afirman que la documentación presentada por el interesado es incompleta. Sin embargo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social español comunicó que la citada documentación fue remitida al organismo argentino en el mes de marzo de 2009. A la vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo formuló una sugerencia a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social para que se realizaran las gestiones necesarias y reclamar una mayor diligencia en la resolución del caso, dada su extraordinaria dilación. A finales del año 2011 se ha recibido respuesta del citado organismo, indicando que se va a reiterar a las autoridades argentinas la solicitud formulada en su día y que se habían impartido instrucciones al Instituto Nacional de la Seguridad Social para que se informase al interesado de manera adecuada. En el próximo informe se dará cuenta del resultado de las gestiones realizadas (08017456).

Otra de las cuestiones aludidas en las quejas recibidas se refiere a la participación de la ciudadanía española en el exterior a través de los Consejos de Residentes Españoles (CRE). En años anteriores se dio cuenta de la investigación cursada con la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios para la constitución de un CRE en la demarcación consular de Cartagena de Indias (Colombia). La Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios informó de que el único obstáculo para la creación

de dicho Registro de Matrícula Consular era la falta de la aplicación informática, necesaria para el vuelco de los datos del Registro de Matrícula del Consulado General de España en Bogotá, estando prevista próximamente su instalación (09011082).

El Consejo de Residentes Españoles en Venezuela se dirigió a la Institución solicitando la ayuda de las autoridades para evitar la confiscación de propiedades a ciudadanos españoles. La Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios remitió un informe destacando la complejidad del asunto, que ha sido tratado en encuentros entre autoridades de ambos países en los últimos años. A resultas de estas gestiones, en 2005 se habilitó un procedimiento especial para casos que afectaban a ciudadanos hispano-venezolanos, que permitió que por vía indemnizatoria se solucionasen algunos casos. Asimismo, se detallaban actuaciones de distintas autoridades, que dieron lugar al compromiso del Gobierno venezolano de indemnizar por ocho fincas agrarias valoradas en 7.500.000 euros. También se informó de gestiones respecto a la confiscación de propiedades industriales. El informe resaltaba lo excepcional de la situación y las dificultades para ejercer la protección diplomática y consular, al ostentar la mayoría de los afectados la nacionalidad hispano-venezolana (10033141).

Han sido también objeto de investigación las quejas relativas a las ayudas consulares ofrecidas a ciudadanos españoles residentes en el extranjero en situaciones de necesidad y de precariedad económica. Ya se dio cuenta el pasado año de las dificultades encontradas por la beneficiaria de un seguro médico concedido por la Comunidad de Madrid que reclamaba por la falta de renovación del contrato con la entidad que prestaba el servicio. A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido el informe solicitado a la Agencia Madrileña para la Emigración acerca de la anunciada adjudicación a una nueva entidad médica. Por lo anterior, la investigación continúa abierta. Se ha concluido la investigación iniciada con la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior, de la que se dio cuenta el pasado año, tras informar de que el fallecimiento del hijo de la interesada, ciudadana española de avanzada edad residente en México, no condicionó el importe de la pensión al no formar parte de la unidad familiar por no convivir con su madre (10000672 y 10009153).

5.1.2. Asistencia y protección consulares

Respecto a actuaciones realizadas por las legaciones diplomáticas en situaciones de emergencia, se tuvo conocimiento por los medios de comunicación de la queja de un grupo de 61 ciudadanos españoles, por lo que consideraban falta de asistencia de la Embajada de España en Trípoli (Libia) para su repatriación a España. Iniciada una investigación para conocer las actuaciones realizadas, la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios detalló las gestiones efectuadas para asistir a los 450 españoles, residentes y transeúntes, que se encontraban en el país entre el 17 de febrero, fecha de inicio del conflicto y el 2 de marzo, en que regresaron a nuestro país los últimos españoles que permanecían en la Embajada. Asimismo, se exponía la dificultad de la operación, dado el desgobierno casi absoluto y la ausencia de los canales de comunicación habituales, así como los peligros de un conflicto bélico, pese a lo cual los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación junto con embajadas españolas en terceros países, actuaron coordinadamente con el resto de Estados de la Unión Europea y con empresas internacionales con intereses y personal en la zona. Por otra parte, una ciudadana reclamó por la situación de los tripulantes de nacionalidad española del barco Gernika, que se encontraban en huelga de hambre en las depen-

dencias de la Embajada de España en Grecia, para mostrar su disconformidad con la retención de su embarcación por las autoridades griegas en el puerto de Kolimbari, a fin de impedir el transporte de ayuda humanitaria a Gaza por la llamada «flotilla de la libertad». La Unidad de Emergencia Consular informó de las actuaciones realizadas por la Embajada española en aquel país, ante la decisión de cuatro de los tripulantes, que pretendían conseguir la liberación del barco, de permanecer en el recinto de la legación, mientras otros ciudadanos accedieron al vestíbulo en solidaridad con los encerrados. Asimismo, se informó de que el 11 de julio los cuatro ciudadanos que permanecían encerrados en la Embajada, junto con otros tres de los que se encontraban en el vestíbulo, iniciaron una huelga de hambre que fue interrumpida dos días después, tras recibir el permiso para zarpar de las autoridades griegas (11006731 y 11017043).

Por lo que se refiere a las quejas relativas al derecho de sufragio de los residentes en el exterior, una ciudadana manifestaba su disconformidad con la información recibida en el Consulado General de España en Estambul, para la tramitación de su inscripción consular como no residente y el voto por correo para españoles temporalmente ausentes. En un primer momento le indicaron que al no haber elecciones parlamentarias en Cataluña, no era necesaria su inscripción consular como no residente, pudiendo inscribirse como residente. La interesada respondió que en cualquier caso deseaba inscribirse como no residente, ya que su estancia en Estambul era corta, e insistió en votar por correo. El Consulado le indicó que para votar en las elecciones del 22 de mayo debía viajar a España, al haber vencido el plazo de solicitud de voto. Posteriormente el citado organismo comunicó, que si bien en un primer momento se proporcionó a la interesada una información incorrecta, seguidamente se subsanó, inscribiendo a la interesada como no residente y enviando su solicitud a la Oficina del Censo Electoral. Sobre este mismo asunto, una ciudadana española que cursaba estudios en México, presentó en el Consulado General de España el impreso oficial de solicitud de voto junto con la documentación requerida, sin que se le diera curso. El Consulado informó que la interesada se encontraba inscrita como residente, no como transeúnte, por lo que debió solicitar la documentación para votar en la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, mediante impreso oficial, y remitirlo por correo postal (11012770 y 11012605). No obstante lo anterior, el detalle de todas aquellas cuestiones relacionadas con los procedimientos electorales está desarrollada con mayor profundidad en el punto 19.3 del presente informe.

Otra cuestión, de la que se ha dado cuenta en informes anteriores, se refiere a las dificultades existentes para el establecimiento de un sistema de compensaciones por los daños causados a transportistas españoles en Portugal en episodios de sabotaje. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español remitió dos notas verbales a la Embajada de Portugal y al Ministerio de Negocios Extranjeros en Lisboa instando la solución definitiva del asunto. Ante la falta de avances, esta Institución se dirigió al Provedor de Justiça de Portugal, para que examinase la actuación de sus autoridades nacionales y estudiase la posibilidad de emitir una resolución que permita dar una solución a este dilatado contencioso. Pese a las gestiones realizadas, no se ha conseguido que las autoridades portuguesas pongan en marcha una legislación o den pasos concretos para indemnizar a los transportistas españoles afectados (0110302).

Asimismo, se ha tenido ocasión de supervisar la protección consular dispensada con motivo del fallecimiento de ciudadanos españoles en el extranjero. Los familiares de un ciudadano español, desaparecido en Sudáfrica, solicitaron que se realizaran investigaciones con el Consulado General de España en aquel país para esclarecer su desaparición. Se concluyó la investigación tras informar el Consulado de la localización

del cadáver, su incineración y su repatriación a España. En otro caso, los familiares de un marinero gallego desaparecido en aguas de Senegal, solicitaban conocer las actuaciones realizadas para esclarecer lo ocurrido y rescatar el cuerpo, exponiendo no haber recibido explicaciones al respecto. Las autoridades consulares informaron de las gestiones realizadas para apoyar la búsqueda del ciudadano español, que resultaron infructuosas pese a la participación de un buque de la Armada española que se encontraba en las proximidades y rastreó la zona el día siguiente de la desaparición. Se comunicaba asimismo, que la abogada de la familia fue informada de lo anterior por el Consulado General de España en Dakar (10010638 y 11012438).

5.2. Entrada a territorio nacional

5.2.1. Procedimiento para la emisión de carta de invitación

La aplicación de la Orden PRE/1283/2007, de 10 de mayo, que establece los requisitos para formular solicitudes de carta de invitación a favor de ciudadanos extranjeros por motivos turísticos o privados, ha originado nuevas quejas en 2011. Una vez más se constató que las distintas comisarías de policía exigían diferentes documentos a los particulares o incluso documentos no incluidos en dicha orden, como fotocopia del documento nacional de identidad de la persona que formulaba la invitación. Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras dictó, en junio de 2011, una instrucción complementaria de las cursadas en años anteriores, en la que aclara los documentos que pueden ser exigidos por todas las unidades de extranjería, con lo que elimina la disparidad de criterios detectada y se prohíbe expresamente la exigencia de aportar copia del documento nacional de identidad del invitante. No obstante, continúa sin aclararse la base legal para solicitar copia legalizada del pasaporte de la persona invitada, por lo que se ha solicitado un nuevo informe al respecto (10013961, 10034519, 10032204 y 11018917).

5.2.2. Actuaciones en puestos fronterizos. Denegaciones de entrada

Un año más, las quejas relacionadas con denegaciones de entrada a ciudadanos cuya residencia legal no quedaba acreditada a criterio policial, ocupan un lugar importante en este apartado. Se ha podido constatar que se ha denegado la entrada en territorio nacional a personas extranjeras, residentes legales, que venían provistas de una autorización de regreso, por aparecer su solicitud de renovación de autorización de residencia denegada en la base de datos policial aun cuando la citada resolución no había sido notificada al interesado. Tras diversas investigaciones abiertas en las que las distintas plantillas policiales mantuvieron que su actuación era correcta, se ha formulado una recomendación a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, al no resultar aceptable que una resolución denegatoria de una renovación de autorización de trabajo y residencia que todavía no esté notificada al interesado pueda desplegar el efecto de impedir su entrada en España. Se ha recordado al citado organismo que el Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de extranjería, establece en su artículo 24.2 un plazo máximo de quince días desde la notificación para la salida obligatoria del extranjero, por lo que la estancia del extranjero sólo puede considerarse irregular una vez transcurrido dicho plazo, que en situaciones excepcionales puede fijarse hasta en noventa días. Por su parte, el artículo 57.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimien-

to Administrativo Común, determina que la eficacia de los actos administrativos se encuentra supeditada a su notificación, estableciendo en su artículo 58.1 la obligación de notificar a los interesados las resoluciones y los actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses. A juicio de esta Institución para que un acto administrativo produzca efectos, es necesario que sea conocido en debida forma por sus destinatarios, por lo que se ha solicitado al citado organismo que imparta instrucciones a los distintos puestos fronterizos a fin de que se permita la entrada al país de los extranjeros que se encuentren tramitando la renovación de sus autorizaciones de residencia y trabajo, hasta tanto no conste debidamente notificada la correspondiente resolución denegatoria y haya transcurrido el citado plazo de salida obligatoria. La recomendación ha sido remitida a la Administración en el mes de diciembre de 2011 por lo que se dará cuenta de su resultado en el próximo informe (08005019 y 10034846).

También se ha comunicado a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras la discrepancia de esta Institución con la denegación de entrada en el Puesto Fronterizo de Madrid-Barajas de un ciudadano senegalés, titular de una tarjeta de residencia de larga duración que se encontraba en renovación y no constaba que hubiera incurrido en causa de extinción de dicha autorización. La circunstancia de carecer de autorización de regreso o visado de estancia expedido por las autoridades españolas carecía en este caso de relevancia, máxime cuando el interesado portaba visado de estancia expedido por las autoridades belgas, por lo que debió permitirse su entrada incluso sin dicha documentación, al amparo de lo previsto en el artículo 25.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (10001542).

En relación a los familiares de ciudadanos comunitarios, se está a la espera de que la Comisaría General de Extranjería y Fronteras responda a la petición de informe sobre los requisitos exigidos para la entrada al país de ascendientes y descendientes mayores de veintiún años que no precisan visado, a los que en ocasiones se ha denegado la entrada al país por no acreditar que viven a expensas del ciudadano español con el que pretendían reunirse, en directa aplicación del régimen general de extranjería. A este respecto, se ha indicado a ese organismo que si bien es cierto que los interesados deben acreditar tal dependencia económica para resultar beneficiarios del régimen comunitario, dicha acreditación debe realizarse en el curso de la tramitación del preceptivo visado en los supuestos en los que resulte exigible, o bien en la solicitud de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión. A juicio del Defensor del Pueblo, su exigencia en el puesto fronterizo no está expresamente contemplada en ninguna disposición que especifique los requisitos exigibles para su realización, supone un perjuicio para los interesados que no tienen conocimiento previo de tal exigencia, ni del procedimiento a seguir y les priva de la posibilidad de articular de modo adecuado los medios de prueba de los que quisieran valerse, subsanación de posibles defectos y trámite de alegaciones (10033850).

Por otra parte, en el pasado informe ya se relataron los problemas de un ciudadano sordo que no pudo contactar con su pareja que se encontraba en la sala de inadmitidos del Aeropuerto de Madrid-Barajas, al no contar esas dependencias con un intérprete de signos, incumpliendo las previsiones de la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas. Debe celebrarse que tras la intervención de esta Institución se subsanara esta carencia, habiendo interesado la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil a todas las Jefaturas Superiores de Policía que cuenten con servicio de atención al público en puertos y aeropuertos, que utilicen los medios necesarios para permitir la comunicación de

ciudadanos con discapacidad, acorde con lo establecido en la citada ley. Asimismo, en estos últimos años se ha venido realizando un seguimiento sobre los cursos de formación impartidos a los funcionarios de policía del Aeropuerto de Madrid-Barajas y otros aeropuertos internacionales, al objeto de extremar el cuidado y trato a los pasajeros que allí se custodian. En el último informe enviado por la Secretaría de Estado de Seguridad se detalla la formación genérica y específica que reciben, que se considera les capacita ampliamente para el desempeño de sus funciones. En particular se comunica que, en todo momento, se presta una atención prioritaria a la formación y reciclaje de los componentes de las unidades que ejercen funciones de prevención de la seguridad ciudadana y aquellas otras con trato directo y cotidiano con el ciudadano, como son las que operan en los aeropuertos internacionales, con lo que se ha dado por finalizada la actuación (09015043 y 08002695).

A principios del año 2011 se inició una investigación para conocer las condiciones de la estancia de una ciudadana chilena y sus dos hijos menores de edad en la sala de inadmitidos del Aeropuerto de Barajas (Madrid), tras lamentarse un familiar de que hubieran estado incomunicados, así como de la escasa limpieza de los servicios. La Comisaría General de Extranjería y Fronteras contestó que tan solo permanecieron unas horas en esas dependencias, durante las cuales salieron para prestar declaración ante letrado y tuvieron a su disposición los teléfonos de la sala, con tarjetas telefónicas que proporciona la trabajadora social. En lo referente a las condiciones higiénicas de los baños, se indica que se efectúa un servicio de limpieza diario a todas las salas y cuantas veces sean requeridos, puesto que hay una dotación permanente de operarios de limpieza para esas instalaciones. De todo ello se dio traslado al familiar de los afectados y se cerró la investigación (10031223).

Para finalizar este apartado, se ha de indicar que las visitas efectuadas en el año 2010 junto a asesores adscritos a la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, a la sala de inadmisiones y asilo de las Terminales 1 y 4 del Aeropuerto de Madrid-Barajas y del Aeropuerto del Prat (Barcelona), de las que se dio cuenta en este apartado, serán objeto de seguimiento en el informe anual correspondiente al año 2011 del Mecanismo Nacional de Prevención (10008034 y 10004091).

5.2.3. Autorizaciones de regreso y dificultades para la obtención de visados de entrada

La Subdelegación del Gobierno en Valencia denegó la expedición de una autorización de regreso a una ciudadana argentina, argumentando que no procedía su emisión para nacionales de países a los que no se exige visado de estancia. Esta incorrecta práctica se ha subsanado tras comunicar ese organismo que, en atención al criterio expuesto por esta Institución y a las correspondientes aclaraciones realizadas por parte de la Dirección General de Inmigración, reconoce la aplicabilidad de la normativa sobre autorizaciones de regreso a los residentes legales en España que estén renovando sus autorizaciones de residencia, con independencia de que se trate de ciudadanos de países a cuyos nacionales no se les exige visado de estancia (10016786).

Por otra parte, continúan siendo numerosas las quejas de extranjeros residentes legales en España, incluso titulares de residencia de larga duración, que exponen las dificultades encontradas en la obtención de visados que les permitan su regreso al país por diferentes motivos: extravío, sustracción o robo de la documentación durante su viaje; falta de autorización de regreso, demora o errores en las comprobaciones sobre su situación de legalidad; transcurso de más de seis meses fuera del país sin resolución

de extinción, etc. Tal y como se indicó en el pasado informe, estas investigaciones finalizan de forma satisfactoria para los interesados con la expedición del correspondiente visado, si bien debe dejarse constancia de los perjuicios que a los mismos ocasiona la demora en la realización de los trámites de comprobación de su situación documental por parte de los órganos consulares con las autoridades policiales españolas, que en algunos supuestos afectan a menores de edad que deben incorporarse al curso escolar o a ciudadanos que ven en peligro su estabilidad laboral, lo que determina que esta Institución solicite una rápida resolución de los casos planteados e insista en la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías a la gestión del fenómeno migratorio para evitar las inaceptables demoras en la comprobación de la legalidad de la residencia en España de estos ciudadanos extranjeros.

Se ha de dejar constancia de la discrepancia con una contestación de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios en el curso de una investigación sobre la expedición de visado a un ciudadano senegalés que extravió sus documentos en aquel país. En la misma se indica que el extravío, destrucción o inutilización de la tarjeta de identidad de extranjero lleva consigo la expedición de una nueva tarjeta, pero, a juicio de la citada Dirección General, en ningún caso el artículo 210.9 del Reglamento de extranjería hace mención a la expedición de un visado. Esta nueva interpretación ha motivado que se señale a dicho organismo que en el año 2008 el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, atendiendo a una recomendación del Defensor del Pueblo, dictó instrucciones recordando a todas las oficinas consulares la necesidad de admitir a trámite las solicitudes de visado de ciudadanos extranjeros que, teniendo la condición de residentes en España, no pudieran acreditar dicha circunstancia por carecer de tarjeta de identidad de extranjero o de autorización de regreso. Esta misma instrucción indicaba que la solicitud de visado debe admitirse a trámite incluso cuando se compruebe que el extranjero ha permanecido fuera de España durante más de seis meses, ya que acorde también con una recomendación formulada en su día por el Defensor del Pueblo, se entiende que la extinción de la autorización de residencia no se produce hasta que la autoridad competente para su concesión dicta la oportuna resolución motivada. Pese a ello, este último criterio ha tenido que ser reiterado en algunas de las concretas investigaciones seguidas en el año 2011, tanto ante órganos consulares, como ante las autoridades de fronteras, por lo que, tras dar traslado a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración se ha podido constatar que su criterio es coincidente con el de esta Institución al entender que la extinción de residencia temporal requiere resolución motivada tras un procedimiento de extinción (08016059, 09008941, 10016786, 10020672, 10025296, 11001008, 10034395, 10003030, 11011432 y 11005617).

Como se indicaba en el informe correspondiente al año pasado, se recibió queja de una ciudadana, titular de autorización de residencia, que se desplazó con uno de sus hijos a su país de origen por motivos familiares, permaneciendo allí más de seis meses, negándose las autoridades consulares a expedir un visado por entender que su autorización había perdido vigencia, pese a constar que la solicitud de visado se realizó dentro de los tres meses posteriores a la caducidad de su tarjeta. Se formuló una sugerencia por considerar que debería haberse arbitrado alguna solución dada la condición de la interesada, madre de dos menores españoles, uno de ellos residente en España. Lamentablemente la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios no ha aceptado la sugerencia (09006779).

5.3. Tratamiento a polizones

El artículo 35 de la Ley 4/2000, de 11 de enero, exige que cuando los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se ponga el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad a través de la realización de las pruebas sanitarias que fueran necesarias. No obstante, en octubre de 2010 se rescató en el puerto de Valencia a tres polizones que alegaban ser menores de edad y a los que no se había prestado la adecuada protección, por lo que se envió una sugerencia a la Subdelegación del Gobierno en Valencia, reflejada en el pasado informe, para que se diera inmediato traslado al fiscal de guardia del resultado de las pruebas de edad practicadas y se esperase al decreto de éste antes de adoptar ninguna medida. También se solicitó la realización de una nueva entrevista con intérprete, ya que no entendían el castellano.

La investigación permitió comprobar que una vez detectada su presencia, las autoridades policiales decidieron realizar pruebas para la determinación de su edad, las valoraron y estimaron que los interesados eran mayores de edad, sin intervención alguna del Ministerio Fiscal, que se limitó a recibir la comunicación a posteriori de lo actuado por las autoridades policiales. A la vista del incumplimiento del citado artículo 35, se recordó a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras el deber legal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de poner en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal la presencia de los extranjeros menores indocumentados cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad. Asimismo, se recordó a dicho organismo la obligación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía de acceder al buque con polizones extranjeros acompañados de un intérprete, si dichos polizones no comprenden o hablan la lengua española, de acuerdo a lo previsto en el apartado 3.1 de las instrucciones conjuntas de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, de la Dirección General de Política Interior y de la Dirección General de Inmigración, sobre tratamiento a polizones extranjeros, impartidas el 28 de noviembre de 2007. Este mismo recordatorio de deberes legales se trasladó a la Subdelegación del Gobierno en Valencia y se solicitó de la Fiscalía General del Estado la remisión de un informe acerca del procedimiento habitual establecido en Valencia para supuestos en los que las autoridades policiales localizan un menor extranjero cuya minoría de edad no puede determinarse con seguridad y protocolo de actuación existente entre las distintas administraciones implicadas de ámbito provincial o autonómico, en el momento de acaecer los hechos.

La Comisaría General de Extranjería y Fronteras estima que la actuación policial se ajustó a lo prevenido en el protocolo de actuación establecido en la Comunitat Valenciana para la atención a menores extranjeros no acompañados en situación irregular. En lo que se refiere a la asistencia de intérprete, indica que tales funciones fueron realizadas por un agente de la empresa consignataria, por lo que entiende que la actuación policial se ajustó a la legislación vigente. Por su parte, la Subdelegación del Gobierno en Valencia ha coincidido con el criterio de esta Institución y ha dirigido una resolución a la Jefatura Superior de Policía de la Comunitat Valenciana, a fin de que en el futuro se respete el procedimiento establecido en el articulo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Por su parte, el informe de la Fiscalía General del Estado evidencia que la Fiscalía Provincial de Valencia ha mostrado un especial interés por clarificar el marco de actuación de la Fiscalía y de las autoridades policiales en estos casos y, a tal fin, en los primeros meses del año 2011, remitió oficio a la Jefatura Superior de Policía de la Comunitat Valenciana recordando la aplicación del artículo 35 de la Ley de extranjería,

en los términos fijados en la Circular 2/2006, y la Consulta 1/2009, de la Fiscalía General del Estado. A fin de evitar situaciones como la anteriormente descrita, señala que se formalizará un nuevo protocolo de actuación a nivel de comunidad autónoma.

A la vista del contenido de dichos informes se han dado por conclusas las actuaciones, si bien se ha reiterado a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras que la exigencia de que el proceso de determinación de edad sea dirigido por el Ministerio Fiscal dimana de la literalidad del artículo 35 de la Ley de extranjería, por lo que su falta de cumplimiento no puede atribuirse a que no se haya especificado suficientemente en un protocolo. De otro lado, se ha recordado que en las actas cumplimentadas de conformidad con lo previsto en las instrucciones sobre tratamiento a polizones, no consta la asistencia de intérprete o traductor, lo que justificaba la intervención de esta Institución. Sin perjuicio de lo anterior, prosigue la actuación ante la Fiscalía General del Estado, en relación con la formalización del nuevo protocolo de actuación para estos casos que incorpore los criterios de la Fiscalía General del Estado, fijados en la referida Circular 2/2006 y la Consulta 1/2009 (10021533).

Las instrucciones conjuntas de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, la Dirección General de Política Interior y la Dirección General de Inmigración, de 28 de noviembre de 2007, sobre tratamiento a polizones extranjeros, señalan que tan pronto como el polizón extranjero manifieste su intención de solicitar la entrada en territorio español, pudiendo producirse una situación de denegación de entrada, medida de devolución o expulsión, se le facilitará la asistencia jurídica, en su caso gratuita, según lo establecido en el artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. En el mes de agosto de 2011 llegaron al puerto de Las Palmas de Gran Canaria tres polizones, que en su primera entrevista con las autoridades policiales indicaron que «querían ir a cualquier país de Europa», pese a lo cual se consideró que no habían expresado su deseo de entrar en España y no se les facilitó asistencia letrada. Por ello, se dirigió una sugerencia que fue aceptada por la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas, a fin de que se facilitara a estas personas la preceptiva asistencia jurídica. Una vez realizadas las nuevas entrevistas, se aclaró que uno de ellos pretendía llegar a Polonia, otro a Bélgica y el tercero regresar a la República del Congo, todo ello en presencia letrada, por lo que confirmado que el propósito de los polizones no era entrar y permanecer en España fueron de nuevo embarcados en el buque (11018405).

5.4. Entrada de extranjeros por puestos no habilitados

5.4.1. Seguimiento de la visita al Centro de Primera Acogida y Detención de Motril (Granada)

Este centro, ideado en principio para albergar durante unas horas inmigrantes llegados en patera, no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad, por lo que tras la visita girada en el año 2009 se ha venido reclamando su cierre o la realización de importantes mejoras, especialmente referidas a la instalación de duchas y camas y al sistema de grabación. En el curso del presente año, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil ha informado que actualmente cuenta con una ducha por cada una de las salas, además de dos al final del pasillo. Asimismo, se han solicitado diez camas y en cuanto al almacenamiento de imágenes se comunica que, aprovechando la reubicación

de las cámaras del circuito cerrado de televisión, se va a proceder al cambio del grabador existente por otro que permita la grabación de imágenes durante al menos quince días, por lo que se ha requerido nueva información. Continúa también la investigación con la Fiscalía General del Estado para mejorar el sistema de determinación de la edad de las personas llegadas a las costas de Granada, a fin de que las pruebas médicas que se practiquen especifiquen el margen de error y fijen la correspondiente horquilla de edad (09015679).

5.4.2. Seguimiento de la visita a los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla y Ceuta

En el pasado informe se dio cuenta de la visita girada al centro de estancia temporal de inmigrantes en Melilla en diciembre de 2010, cuando se estaban realizando obras de ampliación para la construcción de un nuevo edificio que permitiera paliar su sobreocupación. En el curso de este año se ha tenido conocimiento de las gestiones que se realizarán para la reorganización del centro tras la recepción de las obras del nuevo edificio, así como de que una vez acometidas las reformas se pondrá en marcha el programa de prevención, detección y tratamiento de víctimas contra la trata de seres humanos, solicitado por esta Institución, de lo que se ha requerido nueva información (10034934).

A principios de este ejercicio finalizó el seguimiento de la visita efectuada al CETI de Ceuta en el año 2008, reflejada en anteriores informes. Pese a que se han realizado diversas mejoras en las condiciones de habitabilidad para los grupos familiares, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes consideraba que no es necesario crear módulos familiares, puesto que estaban potenciando las salidas de estos grupos especialmente vulnerables a programas de ayuda humanitaria en la península. El Defensor del Pueblo comparte el criterio de reducir la estancia de las familias, sin embargo, la experiencia acumulada demuestra que en la práctica muchas de ellas permanecen largo tiempo en el centro hasta que se produce su traslado, por lo que se ha reiterado la necesidad de crear dichos módulos. Como casos puntuales cabe destacar la actuación realizada en relación a un grupo de inmigrantes a los que según una asociación no se permitía su ingreso en este centro como consecuencia de las amenazas, robos y agresiones de otro grupo que se encontraba allí alojado. Tras controlarse la situación, estos ciudadanos fueron admitidos y posteriormente trasladados a centros de internamiento de la península. Una vez puestos en libertad están tramitando sus respectivas autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, con lo que ha concluido la actuación. De otro lado, se ha iniciado una investigación de oficio al conocerse por la prensa que en el mes de septiembre de 2011 tuvo lugar una reyerta entre residentes y que el centro está sobreocupado (08017158, 10031848 y 11019527).

5.5. Menores extranjeros no acompañados

5.5.1. Determinación de edad

En el informe del pasado año ya se reflejaba la preocupación de esta Institución ante el aumento del número de quejas relativas a las pruebas de determinación de edad a personas extranjeras, tanto indocumentadas como identificadas con pasaporte de su nacionalidad, cuya minoría de edad se ponía en cuestión. Por todo lo anterior, en los meses de octubre y noviembre de 2010 se convocaron dos reuniones de trabajo en la

sede de la Institución al objeto de contar con la aportación de especialistas en medicina legal y forense, representantes de todos los organismos de las distintas administraciones con competencia en la materia y de las distintas organizaciones no gubernamentales. Tras estas reuniones, se inició un estudio en profundidad de la situación, a la luz de las quejas recibidas, teniendo en cuenta además las aportaciones realizadas por diferentes organizaciones internacionales en esta materia. El informe monográfico «¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad» que se presentó en las Cortes Generales el pasado mes de septiembre de 2011, ha sido el resultado de todo este trabajo. El informe, cuyo contenido completo se encuentra disponible en la página web de la Institución, comienza con un exhaustivo análisis científico de las distintas técnicas instrumentales utilizadas para la determinación de la edad, así como un análisis de la situación desde un punto de vista global, con la aportación que los distintos organismos de las administraciones realizaron en las jornadas. El informe, que incluye también las conclusiones científicas publicadas en una revista médica especializada, por los especialistas en medicina legal y forense asistentes a las jornadas, finaliza con unas conclusiones y 41 recomendaciones dirigidas a la totalidad de los organismos administrativos con competencias en esta materia. A la fecha de cierre de este informe, algunos de estos organismos ya han concretado la aceptación de tales recomendaciones y nos encontramos a la espera de recibir información acerca de las medidas que vayan a adoptar y de las respuestas del resto, por lo que la valoración general del grado de aceptación de las recomendaciones formuladas en el informe se realizará el próximo año.

Sin embargo, lamentablemente no podemos finalizar este apartado sin dar cuenta de las quejas que sobre este asunto se han continuado recibiendo a lo largo del año 2011. Se sigue constatando que algunas de las pruebas de determinación de edad realizadas no se ajustan a las recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores no acompañados, elaboradas en las Jornadas sobre Determinación de la Edad de los Menores no Acompañados, a las que se ha hecho referencia (09018333, 11008525, 11001748 y relacionadas, 11008708).

Esta Institución ha manifestado de forma reiterada las graves consecuencias que se derivan del cese de la tutela de los menores, al amparo del resultado de pruebas de determinación de edad, que en la mayoría de los casos han resultado ser inadecuadas o insuficientes. Los menores se ven forzados a abandonar el recurso residencial en el que viven y se encuentran en la calle totalmente desasistidos. En los casos estudiados, se ha tenido que recordar a la entidad de protección que debe ser el Ministerio Fiscal quien disponga lo oportuno para determinar la edad de los menores y que éstos deben ser adecuadamente informados sobre las pruebas que se les realizan. Asimismo, deben efectuarse consultas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para conocer los datos que puedan existir sobre los menores, a fin de evitar la descoordinación de actuaciones, que frecuentemente se produce, según se ha detectado. En uno de los casos se constató, además, que los resultados de las distintas pruebas realizadas a un menor presentaban divergencias. Se comunicó a la entidad de protección de menores que los resultados no eran ni claros ni contundentes ni se podía deducir, tal y como afirmaba, que existieran claros indicios de fraude documental «llevado a cabo deliberadamente por parte de personas de procedencia subsahariana, con el claro objeto de beneficiarse de un hecho de estado civil inexistente o inexacto». Lamentablemente, en muchos casos, las decisiones de los órganos judiciales que están estimando mayoritariamente los recursos interpuestos por los interesados contra el cese de tutela tienen carácter meramente declarativo por haber alcanzado éstos la mayoría de edad cuando se resuelven. Se está a la espera además de recibir informe de la Fiscalía acerca de la compatibilidad de ciertos aspectos de la Cir-

cular 2/2006, que señala que «cabrá igualmente autorizar la práctica de las pruebas de determinación de la edad cuando, pese a la exhibición de documentación, ésta presente indicios de falsedad y simultáneamente existan dudas sobre si el extranjero efectivamente ha alcanzado los dieciocho años», con la reforma operada en el Código Penal por la Ley Orgánica 5/2010, que entró en vigor el día 23 de diciembre de 2010, por la que se introducen como supuestos de hecho típicos del delito de falsedad tanto el uso de documentos de identidad falsos como el uso de documento de identidad auténtico por quien no es su titular (11018279, 11020565, 11015497, 11018739, 10030448, 10021315 y otras).

Otra cuestión que preocupa especialmente a esta Institución se refiere a la situación de seis personas procedentes de varios países africanos, que afirman ser menores de edad y que se encuentran en la actualidad en un centro de estancia temporal para inmigrantes, al ser considerados como adultos. Se ha iniciado una investigación, tras examinar la documentación recibida, al objeto de conocer la postura de la Fiscalía respecto al procedimiento seguido. Por su parte, la organización no gubernamental que les asistió expresó su disconformidad con la decisión de declarar su mayoría de edad, tanto por su aspecto físico como por las entrevistas. El ACNUR ha comunicado que dos de ellos ya habían solicitado protección internacional en Marruecos y otros tres han formalizado su solicitud en España. Tanto los responsables de los servicios sociales del centro donde se encuentran ingresados como el ACNUR consideran que, a la vista de los datos aportados y tras las entrevistas realizadas, deberían recibir tratamiento como menores de edad. A la fecha de cierre del presente informe, se está a la espera de recibir la preceptiva respuesta de la Fiscalía (11017693 y relacionadas).

Para finalizar este apartado se ha de dar cuenta de una investigación abierta en los últimos días del año 2011, tras la queja de una organización no gubernamental que compareció en nombre de tres menores de edad, nacionales de Malawi que vinieron a España como participantes en las Jornadas Mundiales de la Juventud y que no volvieron a su país una vez finalizaron las mismas. Los menores son titulares de un pasaporte de su nacionalidad, provistos de los preceptivos visados Schengen emitidos por la Embajada de Alemania en Malawi. Sin embargo, la entidad de protección de menores autonómica, tras acogerlos en un primer momento en un centro de protección de menores, a la vista de su situación de desprotección comunicó posteriormente a la Fiscalía la realización de pruebas de determinación de edad, tras las cuales dos de ellos fueron declarados mayores de edad, mientras que un tercero se negó a realizar las mismas. Los decretos de Fiscalía analizados no contienen motivación ni referencia a las concretas circunstancias de los interesados que hayan podido motivar las razones por las que se ha dudado de la fiabilidad de los datos contenidos en los pasaportes. Tampoco se especifica el resultado de las pruebas realizadas ni consta la aplicación de las pertinentes horquillas a los resultados obtenidos. Por todo lo anterior, tras dar traslado a la Fiscalía del contenido de la queja se continúa la investigación, de cuyos resultados se dará cuenta en el próximo informe anual (11023349).

5.5.2. Declaración de desamparo. Alcance y cesación de la tutela

Esta Institución viene insistiendo en la necesidad de no demorar la asunción de tutela de los menores extranjeros no acompañados. En este sentido, se ha reiterado que aunque el menor esté atendido debidamente, la demora puede provocar una pérdida de sus derechos, principalmente su derecho a la residencia legal que le otorga la normativa

vigente. Las entidades de protección suelen justificar la demora en las dificultades que conlleva la obtención de información y documentación de los menores. Las conclusiones del encuentro de fiscales especialistas en menores y extranjería de las que se ha dado traslado por parte de la Fiscalía General del Estado, coinciden con el criterio de esta Institución y señalan que la guarda de hecho o tutela provisional no se puede prolongar sine díe, considerando prudencial el plazo de tres meses para la constitución de la tutela. Sin embargo, los incumplimientos de dicho plazo continúan siendo habituales en un número significativo de comunidades autónomas.

Se ha podido constatar, asimismo, que un factor que incide en la demora e incluso en la falta de asunción de la tutela se refiere a que la entidad de menores cuestiona la edad de los menores que ingresan en el sistema de protección. En uno de los casos investigados, las dudas sobre la edad de un menor de Costa de Marfil motivaron que se le realizaran pruebas de determinación de edad, y siendo su resultado: «igual o por encima de los dieciocho años», se cursó la baja del menor del sistema de protección. Posteriormente, la Fiscalía ordenó su reingreso en el sistema y el interesado continuó en el mismo hasta su mayoría de edad, según la fecha reflejada en su pasaporte. Sin embargo, en ningún momento fue tutelado. En otros casos se ha podido comprobar que los menores que ingresan en los centros de protección meses antes de alcanzar la mayoría de edad permanecen en los centros hasta cumplir 18 años sin que la entidad de protección adopte medida alguna, quedando en una situación de completa vulnerabilidad social y de estancia irregular en España (10011237, 10013094, 10002782 y otras).

El artículo 276 del Código Civil establece que el cese de la tutela se producirá por causas tasadas, entre las que no se incluye el abandono voluntario del centro de protección. Sin embargo, algunas entidades de protección de menores continúan acordando el cese de la tutela en estos casos, por estimar que no procede continuar con la misma. Esta actuación ha motivado reiteradas intervenciones por parte de esta Institución ante la entidad de protección de menores de Melilla. Dicha entidad no solo no corrige su actuación sino que defiende su posición contraria justificando la misma en la situación fronteriza de la ciudad autónoma. En el mismo sentido se ha recordado a la entidad de protección de Castilla y León que no puede extinguir la tutela por causas distintas a las establecidas en el artículo 276 del CC, tras conocer que había cesado la tutela de un menor que se fugó de uno de sus centros de protección y posteriormente ingresó en el sistema de protección en Asturias. La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León ha comunicado a esta Institución que no entiende razonable mantener abierto el expediente cuando los menores abandonan los centros de forma voluntaria. De todos estos casos se da puntual traslado al Ministerio Fiscal a fin de que adopte las medidas oportunas (10017211, 10032290 y 11001386).

5.5.3. Problemas en la documentación de la residencia legal

El artículo 35, apartado 7, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, establece la obligación de la entidad de protección de instar ante la Delegación del Gobierno la autorización de residencia a favor de los tutelados. Por su parte, el Reglamento de extranjería, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, establece en su artículo 196, apartado 1, que se procederá a otorgar la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35 antes citado, una vez haya quedado acreditada la imposibilidad de repatriación del menor y, en todo caso, transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores. El mismo

plazo establecía el Reglamento de extranjería anterior, que estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2011. Sin embargo, la aplicación incorrecta de esta normativa ha motivado, al igual que en años anteriores, intervenciones constantes del Defensor del Pueblo ante los órganos competentes en cada caso. Buena parte de estas intervenciones se deben a que no se otorga la autorización mencionada porque algunas entidades de protección autonómicas, así como delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, siguen aplicando de manera incorrecta el plazo de nueve meses. El citado plazo, como reiteradamente ha indicado esta Institución y ha comunicado la Fiscalía General del Estado, no significa que hayan de transcurrir obligatoriamente nueve meses para iniciar los trámites de documentación, sino que es un plazo máximo que no tiene por qué cumplirse en todo caso, si queda establecido que no es posible, en interés del menor, proceder a su repatriación o reagrupación familiar (08018738, 09013854 y 10001647).

En todos estos casos se ha recordado a la entidad de protección que la omisión en la realización de actuaciones tendentes a procurar la integración y adaptación de los menores de forma plena, que incluye la documentación de su residencia legal en España, no solo es perjudicial para estos sino que, además, resulta incomprensible. En este sentido, se ha resaltado la contradicción entre la importante inversión económica y de medios para educar a estos menores con el objetivo de prepararles para desarrollar su propio proyecto de vida adulta y la falta de diligencia en la actuación administrativa.

En otro caso, el interesado que estuvo tutelado más de dos años no fue documentado por la entidad de protección y tras alcanzar la mayoría de edad, solicitó directamente a la Delegación del Gobierno información acerca de la autorización de residencia que debía haber tramitado la entidad de protección, sin recibir respuesta. Posteriormente, solicitó a la entidad de protección la recomendación a la que aludía el artículo 92.5 del anterior Reglamento de extranjería, que fue denegada por falta de aprovechamiento de los recursos educativos y de formación profesional puestos al alcance del interesado durante su minoría de edad. En el año 2010 se le incoó expediente sancionador de expulsión al encontrarse en situación irregular. Las investigaciones realizadas pusieron de relieve que la Delegación del Gobierno archivó la solicitud presentada por la entidad un año y nueve meses después de asumir la tutela del interesado, porque no se cumplimentó el requerimiento de aportar determinada documentación. Mientras tanto el interesado alcanzó la mayoría de edad. La entidad justifica su actuación, una vez más, en la dificultad para obtener documentos del interesado. Finalmente, el interesado ha obtenido una autorización de residencia por circunstancias excepcionales. En el presente caso se puso de manifiesto la nula voluntad de la entidad de reparar los perjuicios que había ocasionado al interesado al no instar su documentación conforme a lo establecido por la normativa y al denegar la recomendación prevista por el reglamento para aquellos menores que, por razones diversas, ven cesada su tutela sin que se haga efectivo su derecho a obtener la residencia. Además, la causa de denegación de la recomendación también resultaba discutible dado que se pudo comprobar que el interesado había realizado diversos programas y realizaba prácticas como ayudante de jardinería en un centro de acogida. En un caso similar se comprobó que la entidad de protección había presentado la solicitud de residencia dos años y seis meses después del ingreso del menor en los servicios de protección, por falta de documentación, y denegó la recomendación prevista en el artículo 92 del anterior reglamento. Una vez más se reiteró a la entidad que podía haberse documentado al menor con cédula de inscripción y que la emisión de la recomendación hubiera paliado las negativas consecuencias de la falta de diligencia apreciada. En este caso, la Delegación del Gobierno denegó la autoriza-

ción debido al informe desfavorable emitido por la entidad de protección (09016096 y 09012457).

En otros casos, la resistencia para tramitar las cédulas de inscripción se encuentra en las subdelegaciones del Gobierno que no atienden las solicitudes de las entidades de protección. Ese es el caso de un menor tutelado durante dos años, en cuyo nombre formuló solicitud la entidad de protección e incluso recurrió la denegación ante la Subdelegación. Las investigaciones realizadas pusieron de manifiesto que las subdelegaciones se niegan, con carácter general, a emitir la cédula por considerar que no queda suficientemente acreditada la realización de gestiones tendentes a documentar al menor. En el caso mencionado, la entidad incluso presentó certificación del Consulado de su país de origen en la que se reflejaba que al menor no se le podía documentar. Aun cuando finalmente se concedió al interesado la autorización de residencia correspondiente, la Delegación del Gobierno mantuvo que su criterio era correcto. En este punto, estimamos que la entrada en vigor del nuevo reglamento permitirá superar las resistencias en solicitar y conceder las cédulas de inscripción, ya que el artículo 196, apartado 2, señala de forma expresa que junto a la solicitud de autorización de residencia se aportará «copia completa del pasaporte en vigor o título de viaje, reconocido como válido en España, del menor. En su caso, este documento será sustituido por cédula de inscripción del menor, en vigor» (10018894).

A lo largo del año 2011 han continuado también las intervenciones de esta Institución para que se compute en las autorizaciones de residencia el período total de permanencia de los menores en el sistema de protección, conforme establece el apartado 7 del artículo 35 de la Ley de extranjería. Prácticamente en todos los casos, la distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno proceden a la modificación de las autorizaciones tras la intervención del Defensor del Pueblo (09006580, 10012546, 09014742, 09004830 y 10006407).

Los perniciosos efectos de cesar la tutela de los menores por abandono voluntario del centro de protección, ya señalados en el párrafo anterior, afectan también a la documentación de estos menores. En uno de los casos investigados, la entidad de protección cesó la tutela de un menor que llevaba cuatro años tutelado, ya que este, previa comunicación a sus educadores abandonó el centro para conseguir su pasaporte. Tras su reingreso en el centro de protección de menores, dos días después, se acordó su acogimiento residencial pero no se acordó su tutela. La entidad de protección consideró que había regresado voluntariamente con su familia, aunque no se llevó a cabo análisis alguno de la situación de su entorno familiar, que había llevado a asumir la tutela cuatro años antes. En el momento de redactar el informe se está a la espera de recibir respuesta a la sugerencia formulada para que se compute el período total en la autorización de residencia del menor. En otro caso investigado, se comprobó que la entidad de protección de menores instó la documentación de un menor, dos años y nueve meses después de su ingreso en el sistema de protección. La entidad cesó varias veces su tutela debido a que el interesado abandonó seis veces el centro. En una de estas ocasiones, aunque el menor regresó al centro al día siguiente, su tutela se acordó seis meses más tarde. El cómputo del período de permanencia del menor que se ha realizado para la concesión de su autorización de residencia recoge la fecha del último acuerdo de tutela, más de dos años después de que el menor hubiera sido puesto a disposición de la entidad de protección. Se ha formulado una sugerencia a la Delegación del Gobierno a fin de que el menor sea correctamente documentado, que aún no ha sido objeto de respuesta (11001386, 10032290 y 11000450).

5.5.4. Traslado de menores entre comunidades autónomas y Registro Central de Menores Extranjeros no Acompañados

El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, ha establecido medidas concretas que pretenden dotar de una eficacia real al Registro de Menores Extranjeros, dado que, como se indicaba en el pasado informe su inadecuada gestión lo convertía en ineficaz. En concreto, establece la obligación de inscribir los datos del menor en el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados, el Decreto del Ministerio Fiscal en el que se fije la edad del menor y la resolución firme sobre repatriación (arts. 190 y 194). Además, el artículo 215 del citado reglamento asigna la coordinación del Registro a la Fiscalía General del Estado para el cumplimiento de las competencias que tiene atribuidas el Ministerio Fiscal por el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, en el ámbito de su función de garantía y protección del interés superior del menor. Entre los datos que debe recoger el registro se encuentra el de los traslados del menor entre comunidades autónomas, dato que el Defensor del Pueblo estima de gran relevancia para evitar duplicidades en las actuaciones administrativas.

A lo largo del presente ejercicio, se ha recibido en esta Institución información de los órganos administrativos competentes explicando los trabajos que se estaban realizando para poner en marcha el registro. Sin embargo, tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento de extranjería, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha comunicado que ante las nuevas competencias otorgadas por dicha norma a la Fiscalía General del Estado en orden a la supervisión y coordinación del registro, se estaban manteniendo reuniones periódicas con dicho Ministerio y con la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior para una mejor implementación del registro, así como para la elaboración de instrucciones y circulares tendentes a facilitar una actuación conjunta del Cuerpo Nacional de Policía y el resto de instituciones competentes. Por todo lo anterior, se ha concluido la investigación y se está a la espera de que se concreten las actuaciones previstas en el nuevo reglamento (09008825).

5.5.5. Situación de los extutelados

Se ha de dar cuenta, en primer lugar, del estado de la investigación iniciada con la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, relativa a los criterios adoptados para determinar la adecuada participación de los menores extranjeros no acompañados tutelados en las acciones formativas y actividades programadas para favorecer su integración social. Como ya se indicó en informes anteriores, esta Institución entendía que la redacción de uno de dichos criterios podía ser incompatible con el ejercicio de ciertos derechos por parte del menor, en concreto, por la referencia realizada a que el interesado no se hubiese opuesto «a la ejecución de cualquier acuerdo de las administraciones públicas relacionado con su persona». Tras dar traslado a la Fiscalía del contenido del acuerdo, ésta se dirigió al Defensor del Pueblo comunicando que «con esta misma fecha, y dando continuidad a las gestiones ya realizadas, se remite desde esta Unidad oficio al Instituto Madrileño del Menor y la Familia interesando se deje sin efecto el criterio consensuado en el Grupo de Trabajo Regional de Menores Extranjeros no Acompañados...». A la vista de lo anterior, esta Institución volvió a dirigirse a la Consejería a fin de conocer los cambios introducidos en los criterios del citado Grupo de Trabajo Regional. En su repuesta, la Consejería indicaba que la Fiscalía «instaba a este Instituto a revisar, no a dejar sin efecto, como señala esa Defensoría en su escrito, uno de los criterios consensuados para la emisión de la recomendación prevista

en el artículo 92.5 del Reglamento de extranjería». Asimismo, daba traslado del nuevo Acuerdo del Pleno de la Comisión de Tutela del Menor, de fecha 6 de abril de 2011, por el que se aprobaban los criterios para determinar la adecuada participación de los menores extranjeros no acompañados, tutelados por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia en las acciones formativas y actividades programadas para favorecer su integración social. Una vez más, se ha podido apreciar que se incluye entre los criterios para considerar que el menor ha participado en las actividades para favorecer su integración social, «la participación y colaboración para hacer efectivo el derecho a su identidad». La ambigüedad de la redacción ha llevado a esta Institución a solicitar información más concreta sobre dicho criterio, así como dar nuevo traslado del contenido de los criterios al fiscal (06008132).

En relación también con la recomendación que puede facilitar la entidad de protección, se han iniciado investigaciones sobre el problema que afecta a varios extutelados por la entidad de protección madrileña que abandonaron el sistema de protección sin obtener las autorizaciones de residencia que les correspondían. Al presentar las solicitudes para obtener la autorización de residencia, en su condición de mayores de edad, la Delegación del Gobierno en Madrid les exige la recomendación de la entidad de protección que actualmente prevé el artículo 196 del nuevo reglamento. Los interesados, que habían solicitado la recomendación sin obtener respuesta, presentaron al expediente copia de las solicitudes pero no fueron consideradas válidas para la tramitación de la autorización siendo archivadas sus solicitudes. Esta Institución ha dado traslado del presente asunto a la Dirección General de Inmigración, ya que en el documento Genérico 39/2009, sobre la situación de los menores no acompañados, señalaba que el informe de la entidad de protección de menores no es vinculante. A juicio de esta Institución, dicha interpretación es acorde con lo establecido por la normativa vigente, ya que de la interpretación conjunta del artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000 y de lo establecido tanto en el reglamento anterior como en el vigente, no existe duda acerca del carácter potestativo y no vinculante de la recomendación que la entidad de protección puede extender en relación con la participación de los interesados en acciones formativas y en acciones programadas por dicha entidad para favorecer la integración social de los menores. Por lo anterior, se ha manifestado a la Delegación del Gobierno en Madrid que la decisión de archivar las solicitudes de autorización de residencia no se ajusta a Derecho, dado que la ausencia de la recomendación no es óbice para que el expediente continúe su tramitación hasta su finalización, dictándose la correspondiente resolución, que habrá de ser estimatoria en caso de cumplirse los requisitos para ello. Hay que señalar, además, que se ha denunciado la excesiva demora en la emisión de la recomendación mencionada por parte de la entidad de protección madrileña, sin que la respuesta remitida sobre este punto señale el plazo medio de demora (11017415 y 10012898).

Las graves consecuencias de la no concesión de la autorización de residencia a los menores tutelados motivó la formulación de una sugerencia a la Subdelegación del Gobierno en Granada que había abierto expediente de expulsión a un joven que permaneció tutelado durante más de dos años. La Subdelegación aceptó la sugerencia y la sustituyó por multa (10015717).

En otro orden de cosas, debemos dejar constancia de las investigaciones realizadas como consecuencia de la decisión adoptada por algunas delegaciones del Gobierno de extinguir las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados cuando, tras alcanzar la mayoría de edad, abandonan los centros de menores. La extinción se fundamenta en que han desaparecido las circunstancias que sirvieron de base para la concesión de la autorización de residencia, concretándose estas, de modo exclu-

sivo, en que el interesado ha alcanzado la mayoría de edad. Esta Institución ha manifestado que la voluntad del legislador no es extinguir las autorizaciones de residencia de los menores de modo automático cuando estos alcancen la mayoría de edad, sino que, por el contrario, ha dispuesto de forma expresa que se determinarán en el reglamento las condiciones que han de cumplir estos menores para renovar su residencia y respondiendo a ese mandato, el Reglamento aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, dedica un artículo completo, en concreto el 197, al acceso a la mayoría de edad del menor extranjero no acompañado que es titular de una autorización de residencia. Dicho artículo dispone de modo expreso cuáles son los requisitos para la renovación de las autorizaciones de residencia de las que sean titulares estos menores. En consecuencia, se formuló una sugerencia a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid para que se revocara la resolución de extinción reintegrando al interesado en el derecho que le corresponde. No obstante, al final del ejercicio, la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid comunicó su cambio de criterio con respecto a esta cuestión, tras las aclaraciones realizadas por la Dirección General de Inmigración. El citado órgano directivo comunicó que tenía una posición coincidente con la de esta Institución y que había enviado a la Delegación del Gobierno en Madrid un escrito en el que se señalaba que el plazo de duración de las autorizaciones es el fijado por la normativa, con independencia del cumplimiento de la mayoría de edad del interesado, y que no existe base legal para extinguir la autorización de residencia por dicha causa. La Delegación ha comunicado, además, que ha impartido instrucciones a la unidad que tramita los expedientes de autorización de residencia de los menores no acompañados, para la revisión de los procedimientos conforme a las instrucciones recibidas. Sin embargo, la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Ceuta ha comunicado a esta Institución que no acepta la sugerencia y el recordatorio de deberes legales formulado por esta Institución, relativo a la improcedencia de extinguir las autorizaciones de residencia de los extranjeros tutelados con motivo de su mayoría de edad (10012898, 11007151 y 10013097).

Procede referir, asimismo, la aceptación de la sugerencia que se formuló a la Subdelegación del Gobierno en Araba/Álava para que se documentara correctamente a un menor al que se le había expedido una autorización de residencia que no tenía en cuenta todo el tiempo que había permanecido en el sistema de protección. Inicialmente la Subdelegación no aceptó la sugerencia pero, posteriormente, efectuó el cómputo con ocasión de la presentación de una nueva solicitud del interesado (10017915).

5.5.6. Visitas a Centros

5.5.6.1. Seguimiento de visitas realizadas en años anteriores

En el año 2011 se concluyó la investigación iniciada como consecuencia de la visita realizada al Centro de Atención a Menores Playa Blanca, en Puerto del Rosario (Fuerteventura), y continuó el seguimiento sobre la realizada al Centro de Atención de Menores de El Fondillo en Las Palmas de Gran Canaria. En concreto, se remitió escrito a la Dirección General de Protección del Menor y la Familia del Gobierno de Canarias manifestando que si bien se apreciaban mejoras en el centro, especialmente en las instalaciones, mobiliario, organización del centro y limpieza, se constataba que la dotación y cualificación del personal era insuficiente. Además continuaban existiendo quejas en relación con la comida y no existían actividades deportivas y de ocio, que pudieran ayudar al desarrollo personal, al entretenimiento y a la adquisición de habilidades sociales

por parte de los menores internos. Esta investigación continúa abierta (07030695 y 08010009).

Por lo que se refiere al Centro de Menores Extranjeros no Acompañados La Esperanza de Ceuta, se ha de recordar que a finales de 2010 esta Institución ya solicitó a la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma la necesidad de construcción urgente de un nuevo centro a la vista de las importantes carencias estructurales apreciadas. No obstante y hasta tanto las posibilidades presupuestarias lo permitiesen, se instaba a la realización de varias mejoras con carácter inmediato. Posteriormente, la Fiscalía visitó el centro e instó a la entidad de protección de menores para que adaptara el centro a los estándares mínimos de calidad con el fin de garantizar los derechos de los residentes, y recientemente ha comunicado que la ciudad autónoma pretende cerrar el centro con la mayor celeridad posible, expresando que existen dificultades para ello. En su última visita girada en noviembre del año 2011, la Fiscalía ha vuelto a constatar que las deficiencias detectadas en el centro se han agravado y que el cierre parece ser la única alternativa para sortear la situación de riesgo en que se encuentran los menores allí acogidos. Se está a la espera de recibir nuevo informe de la Consejería, por lo que la investigación continúa abierta (10021314).

A lo largo del ejercicio han continuado las investigaciones sobre la situación del Centro de Menores Nuestra Señora del Cobre (Algeciras). La Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía comunicó inicialmente que la reforma del centro pretendía adaptar su funcionalidad renovando las instalaciones pero no preveía modificar la estructura existente. Posteriormente manifestó que, cuando finalizaran las obras, se dispondría de un edificio que podría funcionar como dos centros independientes. Sin embargo, en otra comunicación manifestó que la superficie del centro y sus edificaciones anexas no se verían alteradas y que se habilitarán zonas actualmente en desuso para atender correctamente a los menores en situaciones de emergencia. La información remitida es insuficiente, por lo que continuará la investigación (10021317).

Por lo que se refiere al Centro de Menores Fuerte de la Purísima de Melilla, la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla considera que sus decisiones sobre el trato dispensado a los menores son correctas y no procede introducir modificación alguna. Tampoco consideran procedente revisar el criterio de esperar al transcurso de nueve meses para instar la autorización de residencia de los menores. De lo anterior se ha dado traslado a la Fiscalía, quien ya ha comunicado la próxima elaboración de un informe en relación con la situación de los menores acogidos en 2010 y 2011, y ha comunicado que está en trámite la elaboración del Protocolo Marco de Menores Extranjeros no Acompañados que analizará, entre otros, los procesos de documentación y las nuevas opciones reglamentarias que prevé la tramitación de oficio de los expedientes (10034933).

5.6. Centros de internamiento de extranjeros

El pasado año 2010 asesores de la Institución adscritos a la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, visitaron los Centros de internamiento de extranjeros de Algeciras (Cádiz), Barcelona, Madrid, Málaga, Murcia y Valencia, así como las dependencias existentes en Tarifa (Cádiz) que se utilizan también como centro de internamiento en la práctica. Durante el año 2011 han continuado las visitas a los centros en Las Palmas de Gran

Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Valencia y Madrid. Asimismo, en los primeros días del año 2012 se giró nueva visita, en compañía de un experto externo, especialista en medicina legal y forense, al Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona. El seguimiento de las citadas visitas se realizará en el informe anual correspondiente a 2011 que presentará el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Se ha considerado procedente realizar, en primer lugar, un análisis general, transcurridos ya veinticinco años desde que esta Institución formuló el día 3 de octubre de 1985 el primer recurso de inconstitucionalidad en materia de inmigración, contra los artículos 7, 8, 26 y 34 de la Ley 7/1985, de derechos y libertades de los extranjeros en España. El Defensor del Pueblo planteaba en primer lugar una serie de consideraciones básicas sobre los valores constitucionales en los que se fundamentaba el recurso y, entre otros, con los derechos en relación con los cuales pudiera estar legitimado constitucionalmente el establecimiento de restricciones a su ejercicio por extranjeros, se planteaban una serie de cuestiones, que aún hoy resultan de completa actualidad: «¿significa ello que la Constitución otorga un "cheque en blanco" al legislador ordinario?, ¿puede el legislador determinar cuantas restricciones considere oportunas?». Estas reflexiones enmarcaban el primer motivo de inconstitucionalidad que se centraba en someter a la consideración del tribunal la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda imponer una sanción que implique una privación de libertad, por entender que esa posibilidad era contraria al artículo 25.3 de la Constitución española. El Tribunal Constitucional estableció, en Sentencia 115/1987, de 7 de julio, que la posibilidad de privar de libertad a personas extranjeras por la comisión de una infracción administrativa, no es inconstitucional siempre que esté sometida a un control judicial, señalando además que la decisión que acuerde el internamiento ha de ser adoptada mediante resolución judicial motivada y que esta no solo controlará el carácter imprescindible de la pérdida de libertad, sino que permitirá al interesado presentar sus medios de defensa, evitando así que la detención presente el carácter de un internamiento arbitrario.

A la vista de las quejas que, de manera incesante, el Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo desde entonces, resulta preciso recordar también otros dos pronunciamientos de la citada resolución en relación a los centros de internamiento. En primer lugar, el Tribunal Constitucional estableció que la medida de internamiento tiene un carácter excepcional de modo que «no es la sustanciación del expediente de expulsión, sino las propias circunstancias del caso, por razones de seguridad, orden público, etc., las que han de justificar el mantenimiento de esa pérdida de libertad, siendo el juez, guardián natural de la libertad individual, el que debe controlar esas razones». Por otra parte, el tribunal señala que la referencia que realiza la norma a que el internamiento ha de tener lugar en centros que no tengan carácter penitenciario, constituye «una garantía adicional que trata de evitar que el extranjero sea sometido al tratamiento propio de los centros penitenciarios». A estas alturas, se puede decir que esta doctrina del tribunal no ha sido aplicada con la debida claridad por parte de los distintos organismos con competencias en el internamiento de extranjeros.

Por eso, desde 1987 el principal empeño del Defensor del Pueblo en esta materia ha sido comprobar la efectividad de ese control judicial y recordar a la Administración que estos centros no tienen carácter penitenciario, por lo que se ha de extremar el celo a la hora de regular las condiciones de vida de las personas en ellos internadas. Así, con motivo del informe monográfico sobre «Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España», presentado en 2005, esta Institución formuló una recomendación para que se crease la figura del juez de control de las condiciones de internamiento, que ha sido

finalmente recogida en la reforma operada en la Ley Orgánica 4/2000 por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (art. 62.6). En esa misma norma, en su disposición adicional tercera, confería al Gobierno un plazo de seis meses para elaborar un reglamento que regule el régimen de internamiento. Sin embargo, el problema principal continúa aún sin solventarse, ya que la definición de los centros es de carácter negativo, esto es, se establece que no tendrá naturaleza penitenciaria, pero no regula cómo ha de ser ésta y cuáles han de ser sus límites. Resulta necesario recordar que la norma que aborda estas cuestiones deberá tener el rango normativo suficiente puesto que podría llegar a regular el ejercicio de derechos fundamentales.

Estos años de supervisión constante de las condiciones en los centros de internamiento de extranjeros en España a través de las visitas giradas, siempre sin aviso previo, así como de la tramitación de las quejas recibidas, han permitido a esta Institución la identificación de las carencias más significativas del actual modelo, de las que se ha dado puntual traslado a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia. En primer lugar, se ha identificado una acusada tendencia a priorizar las medidas de seguridad y control policial de los centros, en claro detrimento de las condiciones de vida de los internos y del mantenimiento de sus derechos no afectados por la privación de la libertad deambulatoria. Además, resulta necesario evaluar la adecuación del modelo de gestión actual que, básicamente supone la custodia directa por parte del Cuerpo Nacional de Policía, en un período dilatado de tiempo de personas de muy diversa procedencia. Resultaría más lógico que dicha custodia policial se realizara desde el exterior de las instalaciones, asignando el papel de coordinación de la convivencia en el centro a personal especializado en la intervención social.

Se ha señalado también la necesidad de establecer unos mecanismos efectivos de control de la actuación policial dentro de los centros, debido principalmente a la falta de identificación de los funcionarios que trabajan en ellos (esta cuestión pareció que comenzaría a solucionarse con la nueva uniformidad, aunque el pequeño tamaño de los caracteres de la placa dificulta gravemente la identificación), así como a las carencias y limitaciones del sistema de videovigilancia que no se encuentra instalada en todas las zonas y sólo permite una grabación limitada de las imágenes y el posterior almacenamiento de las mismas. De manera reiterada, se ha dado traslado a la Administración de la preocupación de esta Institución ante la ausencia generalizada de servicios de asistencia social dentro de los centros, a pesar de estar previsto en la normativa, lo que ayuda a crear un difícil clima de convivencia, dificultando enormemente las labores de custodia de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que se ven obligados a realizar labores que van más allá de las que tienen encomendadas. En el momento de redacción de este informe solo el Centro de Madrid cuenta con una asistencia social estable en convenio con Cruz Roja, si bien la Dirección General de la Policía ha informado de la intención de ampliar el citado convenio a otros centros de internamiento.

Se ha constatado la ausencia de criterios uniformes para solicitar el ingreso en un centro de internamiento, mezclándose en los mismos extranjeros que, tras salir de prisión, están pendientes de ser expulsados con personas que han sido detenidas por mera estancia irregular. Por tanto, resulta preciso dictar instrucciones claras que permitan a los funcionarios de policía encargados de tramitar un expediente sancionador en materia de extranjería conocer que la sanción tipo por la mera estancia irregular es la multa y no la expulsión. Estos criterios resultan especialmente necesarios en momentos como los que vivimos en los que las entradas irregulares han disminuido significativamente y el número de extranjeros en situación irregular que viven en España cuentan ya en un

importante número de casos con un grado de arraigo familiar, social o económico que resulta preciso evaluar de manera individualizada.

A continuación se resumen las principales actuaciones que se han llevado a cabo en el año 2011 con relación a esta materia. En primer lugar, se ha de dar cuenta de la investigación iniciada tras la queja recibida por el fallecimiento de un ciudadano extranjero en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona. La asociación compareciente se lamentaba de la no adopción de medidas adecuadas que, a su juicio, podrían haber evitado el fallecimiento del interesado. La Fiscalía dio traslado de la resolución judicial dictada en mayo de 2011 en la que se concluye que el fallecimiento se produjo por causa suicida, por ahorcamiento tras colgarse con una sábana de una rejilla del techo de su habitación. Asimismo, la citada resolución concluye que no se deduce, siquiera de manera indiciaria, la existencia de actitudes de omisión o descuido de los responsables del centro respecto a la situación física o psíquica del finado, ya que consta acreditado que el interesado fue visitado por un médico diez días antes del fallecimiento y que éste no observó problemática significativa. Finaliza señalando que no se pudo tomar declaración a los compañeros de habitación del finado ya que habían sido expulsados o puestos en libertad y se desconocía su paradero, sin que lo anterior impidiese acordar, como solicitó el Fiscal y a lo que se adhirió la asociación personada, el sobreseimiento libre de la causa (10010197).

Por otra parte, en el próximo informe se dará cuenta del resultado de la investigación abierta por el fallecimiento de una interna, el día 19 de diciembre de 2011, en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid. En el momento de elaboración del presente informe, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha remitido escrito en el que señala que por esos hechos se están instruyendo unas diligencias previas en un Juzgado de Instrucción de Madrid, por lo que se solicitará a la Fiscalía que mantenga informada a esta Institución de su tramitación (11024730).

Debe señalarse que, como norma general de actuación, tan pronto como esta Institución tiene conocimiento del fallecimiento de algún interno o de cualquier episodio violento que pudiera implicar malos tratos o vejaciones a internos, se inicia la correspondiente actuación ante las autoridades policiales y, en la mayoría de los casos, se gira visita a los centros para visionar las cámaras de seguridad, entrevistar a los afectados y posibles testigos y revisar cualquier otra incidencia o dato relacionado con los hechos, todo ello con pleno respeto a la correspondiente investigación judicial seguida por el posible ilícito penal, de la que se realiza siempre el oportuno seguimiento a través de la Fiscalía General del Estado. Así, debe dejarse constancia de que en este año han concluido seis investigaciones que comenzaron en ejercicios pasados sobre cinco denuncias de presuntos malos tratos en los Centros de Barcelona y Madrid, tras tenerse conocimiento del sobreseimiento provisional de las distintas causas penales abiertas.

En el año 2011 se han investigado también dos denuncias formuladas por ciudadanos que se encontraban en el Centro de internamiento de extranjeros de Madrid. Una de ellas ha finalizado tras ser puesto en libertad el extranjero y hallarse en paradero desconocido, por lo que se procedió al archivo de la causa. La segunda hacía referencia a las afirmaciones de un ciudadano extranjero que relataba haber sido víctima de una agresión sexual por parte de otros internos y golpeado por dos funcionarios de custodia con resultado de fractura de muñeca y dos dedos. A este respecto, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras manifestó que el compareciente mostró una actitud incívica e inadecuada con los demás internos, funcionarios y trabajadores del Centro y protagonizó sucesivos altercados por los que tuvo que ser aislado, de lo que se dio

siempre cuenta a las autoridades judiciales competentes. En varias ocasiones el juzgado solicitó su traslado al hospital, lo que se realizó en contra del criterio de los servicios médicos del centro, procediéndose finalmente a su expulsión. Por su parte, la Fiscalía General del Estado informó de que las diligencias previas incoadas tras la denuncia del interesado resultaron archivadas al no existir elementos suficientes para determinar la acreditación de infracción penal alguna, con lo que se ha concluido la actuación. Continúa la investigación por unos hechos ocurridos en el año 2009 en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia para conocer las circunstancias en las que se produjo la expulsión de un interno que denunció haber sido objeto de malos tratos en el citado establecimiento (08018464, 090028189, 09002158, 09008633, 10001012, 10020576, 11000607 y 11009665).

En conexión con lo anterior, resta señalar que en el anterior informe ya se expresó la preocupación de esta Institución por el sobreseimiento de actuaciones judiciales seguidas por presuntos malos tratos, al haberse expulsado en ocasiones al interno antes de su toma de declaración. Para finalizar este apartado, se ha de dejar constancia de que aún continúan en tramitación las diligencias judiciales iniciadas en el año 2006, tras la denuncia formulada por varias internas contra funcionarios de custodia de Málaga por su presunta implicación en posibles abusos sexuales. En la última comunicación recibida de la Fiscalía durante el período de elaboración del presente informe se indicaba que el procedimiento, ya convertido en sumario, se encuentra en trámite procesal de instrucción, calificación y apertura de juicio oral. Por lo anterior, se ha solicitado a la Fiscalía que mantenga informada a esta Institución hasta la finalización de las actuaciones (06034620).

Se inició también una investigación ante la Fiscalía tras tenerse conocimiento de la denuncia formulada por varias organizaciones en representación de numerosos internos, que también se dirigieron al Defensor del Pueblo en solicitud de ayuda, que se lamentaban de las condiciones generales del Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia. La Fiscalía remitió copia de una resolución del Juzgado de Instrucción número 3 de Valencia, en funciones de control jurisdiccional del establecimiento, dictado en el mes de abril de 2011, en la que se exigía que se dotara de los preceptivos servicios sociales, se entregara a los internos que lo solicitaran la misma información y el mismo servicio que en la sanidad pública, se propiciara que las entrevistas entre internos y letrados fuera reservada, se posibilitara que las mamparas existentes en la sala de visita no supongan un obstáculo para el contacto directo entre internos y visitantes, así como que se facilitara el libre acceso de las organizaciones no gubernamentales sin más restricciones que las derivadas del descanso nocturno y el horario de comedor.

Se ha solicitado a la Fiscalía que informe sobre el seguimiento que, en su caso, se pudiera estar realizando del cumplimiento de las deficiencias detectadas en la citada resolución judicial, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual. De igual modo, debe mencionarse que tras el inicio de una huelga de hambre de un interno del centro de Valencia se apreció una correcta actuación, al haberse realizado un seguimiento médico exhaustivo con detallada y periódica información a la autoridad judicial competente. En este mismo centro se supervisó la atención médica dispensada a una ciudadana argelina, concluyendo que fue debidamente asistida sin que presentara alteraciones físicas o psíquicas que hicieran necesario dispensarle el medicamento que ella solicitaba, ni su traslado al hospital. Asimismo, se pudo comprobar que por parte de la dirección del centro se mantuvo puntualmente informado de la situación al juzgado que autorizó el internamiento (11000898, 10033774, 11024730, 11015699 y 11015796).

En el presente año ha concluido una investigación iniciada en 2005 con la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad del Ministerio del Interior, tras recibirse un completo informe referido a «los criterios generales para la construcción, ampliación o reforma de los Centros de internamiento de extranjeros». De igual modo en los últimos años se ha realizado un seguimiento sobre la posible ampliación del Centro de Detención e Internamiento de Extranjeros de Puerto del Rosario (Fuerteventura), que ha finalizado al indicar ese mismo organismo que dado el notable descenso de llegadas de embarcaciones a las costas canarias y las restricciones presupuestarias, no resulta oportuno iniciar los trámites para que se declaren de interés general dichas obras para subsanar las incompatibilidades que la ampliación del centro presentaba respecto a las ordenanzas urbanísticas municipales (05040254 y 07030694).

5.7. Expulsiones y devoluciones

5.7.1. Atención y protección a víctimas de violencia de género en situación irregular

La Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, modifica los artículos 31.bis y 59.bis de la Ley Orgánica 4/2000. Por lo que se refiere a la situación de los ciudadanos extranjeros, víctimas de delito en situación irregular, la citada reforma resuelve la situación de una parte de estos, las mujeres extranjeras en situación irregular víctimas de violencia de género, impidiendo que, como ocurría hasta ahora al denunciar en una comisaría, a la mujer extranjera en situación irregular se le incoara un expediente sancionador por estancia irregular. El Defensor del Pueblo viene denunciando la situación desde el año 2004, por lo que constituye un motivo de satisfacción la citada reforma. Sin embargo, se ha de seguir avanzando para lograr el objetivo de que ningún ciudadano extranjero en situación irregular, víctima de cualquier tipo de delito, sienta temor a interponer denuncia en España.

El pasado año se dio cuenta de la investigación abierta con la Subdelegación del Gobierno en Valencia por la demora de dos años en la concesión de una autorización de residencia a una víctima de violencia de género, que tuvo que presentar la sentencia dictada contra su cónyuge en la que se establecía dicha condición, sin que ese organismo hubiera realizado de oficio tal verificación. Por ello, en el presente ejercicio se recordó a esa Subdelegación del Gobierno que el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, regula el acceso al Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica, a fin de que valorara la posibilidad de acceder directamente al mismo. La investigación ha concluido al conocerse que tal situación ha quedado resuelta con la entrada en vigor en el mes de junio de 2011 del nuevo Reglamento de extranjería, que en su artículo 134 establece que una vez concluido el proceso penal el Ministerio Fiscal lo pondrá en conocimiento de la Oficina de extranjería y comisaría correspondiente. Este mismo texto legal ha resuelto también la queja de varias letradas, representantes de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, referente a las dificultades para solicitar modificación de las autorizaciones, así como a la diversidad de criterios existente en los diferentes puntos de información, con lo que ha finalizado la actuación realizada ante la Delegación del Gobierno en Madrid. Por último, resta señalar dos asuntos, uno de ellos relativo a las dificultades encontradas por una víctima de violencia de género en la Subdelegación del Gobierno en Alicante para la renovación de su autorización por no contar con contrato de trabajo por un año, que finalmente le fue concedida sin limitación geográfica ni de actividad, y el segundo referente a la denegación de un visado al no tener conocimiento el Consulado General de España en Nador de que la interesada

ostentara dicha condición, que también le fue otorgado después de la intervención de esta Institución (10001106, 10032842, 11009804 y 08016615).

5.7.2. Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento

5.7.2.1. Asistencia jurídica

Se ha concluido en 2011, con diferencia de criterio con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, la investigación iniciada acerca del alcance del Acuerdo de readmisión hispano-francés. Esta Institución no puede compartir la interpretación que el citado organismo realiza de la expresión «sin formalidad alguna» del artículo 5 de dicho acuerdo. La expresión citada tan solo puede referirse al hecho mismo de la entrega del extranjero a las autoridades de otro Estado. Sin embargo, en modo alguno, puede entenderse que lo anterior faculte a las autoridades españolas a denegar la entrada por vía de hecho y, aún menos, a obviar la asistencia letrada prevista en el artículo 26.2 de la Ley Orgánica 4/2000 (09009280, 09012081 y 09014521).

Asimismo, continúa la investigación iniciada con la Subdelegación del Gobierno en Castellón, a fin de conocer los motivos por los que, en los casos en los que el extranjero se encuentra en prisión, no se notifica la resolución de expulsión al letrado designado en el procedimiento sancionador y que ostentó su representación desde el inicio del expediente, cuando en el mismo consten debidamente consignados los datos referentes a su domicilio a efectos de notificaciones. Esa práctica ha sido objeto de queja por varios letrados que consideran que dificulta la interposición de recursos judiciales. En los primeros días del año 2012 se ha recibido la respuesta de la Subdelegación del Gobierno, de cuya valoración se dará cuenta en el próximo informe anual (10026256 y 11007872).

Sobre otra cuestión, el compareciente manifestaba la imposibilidad de impugnar una resolución de expulsión, por lo que, tras comprobar que la Brigada había realizado los preceptivos trámites para solicitar abogado de oficio, se comunicó al Colegio de Abogados de Madrid que resulta preciso que se extreme el rigor en el funcionamiento de los servicios de recepción de llamadas o comunicaciones, con el fin de asegurar que los servicios solicitados desde las dependencias policiales son correctamente atendidos y canalizados para que el extranjero que ha solicitado asistencia jurídica reciba la misma y pueda ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva (09011614).

5.7.2.2. Procedimientos de devolución

En el informe del año anterior se reflejaba la acogida favorable por la Dirección General de Inmigración del criterio mantenido por esta Institución de impartir instrucciones que determinaran lo innecesario de decretar la cancelación de las resoluciones de devolución, una vez transcurrido el plazo de prohibición de entrada fijado en las mismas. El expediente concluyó al haberse incluido este asunto en el artículo 23.8 del nuevo Reglamento de extranjería (09006500).

Se ha de celebrar también la aceptación de la sugerencia formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, que dejó sin efecto la resolución de devolución dictada contra el interesado, pareja de hecho de una ciudadana española, tras haber contravenido una prohibición de entrada aparejada a una orden de expulsión que fue ejecutada con posterioridad a que se inscribieran como pareja de hecho. Una vez

regresó a España el interesado intentó presentar solicitud de tarjeta de familiar de español pero fue detenido tras comprobar que había contravenido una prohibición de entrada e ingresado en un centro de internamiento de extranjeros. Tras la intervención de esta Institución, la Delegación del Gobierno en Madrid dejó sin efecto la resolución de expulsión y el interesado reanudó su solicitud de tarjeta de familiar de español, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (11018803).

5.7.2.3. Procedimientos de expulsión

En relación con los problemas de coordinación entre instancias judiciales y organismos que resuelven y ejecutan las expulsiones, el año anterior se dio cuenta de la investigación iniciada tras la expulsión de un extranjero por la Comisaría de Policía de La Junquera (Girona), sin contar con autorización judicial. La Fiscalía señaló que, vistas las circunstancias, se habría autorizado la expulsión. Pese a ello, se estimó incorrecta la actuación, formulando un recordatorio de deberes legales acerca de la obligación de obtener autorización judicial expresa para proceder a la expulsión de extranjeros imputados en procedimientos penales, en los términos del artículo 57.7 de la Ley Orgánica 4/2000. La investigación se cerró, tras comunicar la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que daba traslado del recordatorio a la citada comisaría, señalando que las circunstancias del caso fueron excepcionales ya que la expulsión se produjo tras haber transcurrido ampliamente el plazo previsto para que el juzgado la autorizase. En otro caso, un abogado comunicaba el internamiento en un CIE de una demandante de asilo, cuya solicitud se estaba valorando por orden judicial. La Delegación del Gobierno no aceptó la sugerencia efectuada para archivar la resolución de expulsión, que se dictó sin estar resuelta su solicitud de protección. En el curso de esta investigación, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras informó de la mejora del sistema informático para posibilitar la grabación en Adextra de todas las actuaciones que afecten a las repatriaciones judiciales y administrativas. En otro caso, tras la intervención de la Institución, se dejó en libertad a un ciudadano internado en un CIE, al comprobarse la prescripción de la sanción impuesta. Por último, un ciudadano colombiano, cónyuge de española, se quejaba por la ejecución de una orden de expulsión, pese a contar con sentencia judicial que reconocía su derecho a la expedición de tarjeta de residencia de familiar comunitario. Tras la investigación realizada, se informó de la revocación de la prohibición de entrada, lo que permitió continuar con la tramitación de la tarjeta (10003210, 11016441, 11017568 y 11008852).

En informes anteriores se reflejó la necesidad de reforzar algunos aspectos del protocolo de actuación policial para repatriación y traslado de ciudadanos extranjeros por vía marítima y aérea, sobre todo en lo referido a técnicas de contención física. Entre las actuaciones realizadas este año sobre la materia, se encuentra el seguimiento del procedimiento judicial iniciado en el año 2007 para esclarecer la muerte de un ciudadano nigeriano en el avión que le trasladaba a su país. Según informó la Fiscalía, en un primer momento se dictó auto por el que se acordó la conversión del procedimiento en juicio de faltas. Sin embargo, tras el recurso interpuesto por la acusación particular, al que se adhirió el Ministerio Fiscal, se dictó Auto el 7 de julio de 2008 por el que se acordó que el procedimiento continuara por los trámites de diligencias previas, hasta que las actuaciones fueron remitidas a la Audiencia Provincial de Alicante para su enjuiciamiento el 30 de julio de 2009. En el curso del año 2010 la Fiscalía informó que el importante retraso que acumula este procedimiento se debió al incendio producido en la Sección 7.ª de la Audiencia Provincial de Alicante que quemó todos los sumarios

en tramitación. Finalmente, en el año 2011 se ha comunicado que la celebración del juicio oral estaba prevista para los días 16 y 17 de marzo de 2011, sin que a la fecha de cierre del presente informe se haya recibido información complementaria, por lo que la investigación continúa abierta. En otro caso, un nacional ecuatoriano se resistió a la ejecución de la expulsión, resultando lesionado. Se archivó la actuación judicial iniciada tras la denuncia formulada, debido a la imposibilidad de practicar pruebas imprescindibles, así como por los partes médicos, que revelaban lesiones tanto del interesado como de los policías implicados. Caso similar planteó otro ciudadano, que exponía que había sido envuelto con cinta adhesiva y se le colocó una camisa de fuerza, siendo además golpeado. Tras la investigación, se constató el intento en dos ocasiones de ejecutar su expulsión, que no fue posible realizar debido a su actitud. Continúa la investigación respecto a la prestación de servicios del policía implicado en el altercado, en el mismo CIE en que se encontraba el interesado. En otra queja, un extranjero que vio denegada su entrada en el país, denunció haber recibido malos tratos que le ocasionaron lesiones. La Comisaría General de Extranjería y Fronteras comunicó que estas lesiones se produjeron al intentar agredir al policía que le acompañaba. A la vista de lo informado, se dio traslado a la Fiscalía General, que notificó el sobreseimiento y archivo de las actuaciones. De modo similar, una interesada sufrió lesiones al subir al avión para proceder a su expulsión. El expediente se cerró tras informarse de que ante su resistencia se procedió a inmovilizarla para que no se autolesionase, denegando el embarque el comandante del avión. Tampoco se autorizó a embarcar a otro ciudadano que se autolesionó para evitar su expulsión, según informó la policía, estando a la espera de recibir información sobre el trámite de la denuncia. En todos estos casos, el objeto principal de las investigaciones se centra en verificar la eficacia de los mecanismos de prevención y, en su caso, de persecución del uso excesivo de la fuerza durante los episodios en los que resulta necesario el uso de la contención física. A la vista de las quejas recibidas y del número de procedimientos judiciales que acaban siendo sobreseídos por la imposibilidad de continuar la investigación, al haber sido expulsado el interesado, el Defensor del Pueblo continuará especialmente alerta al objeto de identificar las carencias que pudiesen existir en el procedimiento y proponer, en su caso, las mejoras necesarias a fin de que no quede impune ningún uso excesivo de la fuerza durante la ejecución de las repatriaciones de los ciudadanos extranjeros (07018187, 09014799, 10014342, 11006635, 11016853 y 11020582).

Por lo que se refiere a la aplicación del principio de proporcionalidad en la imposición de las sanciones previstas en la Ley Orgánica 4/2000, el Defensor del Pueblo ha de manifestar su preocupación ante la constatación de que, a pesar de que el Tribunal Supremo (Sentencias de 25 de enero, 28 de febrero, 9 de marzo, 23 de octubre y 31 de octubre de 2007, entre otras) ha establecido una línea jurisprudencial con relación a la concepción de la sanción de expulsión, que, en síntesis, considera que la sanción principal es la de multa, las distintas plantillas policiales continúan proponiendo la sanción de expulsión por la mera estancia irregular y las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno resuelven en ese sentido, sancionando con la expulsión de territorio nacional. Durante el año 2011, esta Institución ha intervenido en numerosas ocasiones recordando que en cuanto que sanción más grave y secundaria, la expulsión requiere una motivación específica y distinta o complementaria de la pura permanencia irregular. Por lo anterior, la Administración ha de especificar, si impone la expulsión, cuáles son las razones de proporcionalidad, de grado de subjetividad, de daño o riesgo derivado de la infracción y, en general, cuáles son las circunstancias jurídicas o fácticas que concurren para la expulsión y la consiguiente prohibición de entrada.

En este sentido, se tramitó una queja en la que el interesado exponía que la Subdelegación del Gobierno en Málaga dictaba en un alto número de casos resoluciones de expulsión por la mera estancia irregular. Tras la investigación realizada, se pudo constatar que en la mayoría de los casos a los que hacía referencia la asociación interesada, no se apreciaban circunstancias agravantes distintas de la permanencia irregular en España sin la preceptiva autorización administrativa, justificativas de la imposición de la sanción de expulsión. Sólo en dos casos se mencionaba la carencia de pasaporte como circunstancia agravante y justificativa de la imposición de dicha medida, pero aun en estos casos, esta carencia se constataba en el momento de incoación del procedimiento y el informe no aclaraba si la falta de pasaporte quedó acreditada en el momento de la imposición de la sanción. Esta Institución recordó el deber legal de atender a los principios de proporcionalidad y motivación de los actos administrativos en la imposición de las sanciones previstas en la Ley Orgánica 4/2000, en los términos y con el alcance fijados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Se ha concluido el expediente formulando un recordatorio de deberes legales a la Subdelegación del Gobierno en Málaga y señalando que, a juicio de esta Institución, no atendió debidamente al principio de proporcionalidad en la imposición de las sanciones y no motivó de manera suficiente las resoluciones sancionadoras (09014914).

Asimismo, se ha intervenido en aquellos supuestos en los que se ha considerado que no se había valorado de manera suficiente la situación personal y familiar del infractor a la hora de imponer o ejecutar la sanción de expulsión. En aplicación de este criterio, se ha recordado en varias ocasiones a los organismos competentes para tramitar y resolver los expedientes que es constante la jurisprudencia conforme a la cual el arraigo familiar, así como otras circunstancias (empadronamiento, ausencia de antecedentes penales, potencial incorporación al mercado laboral) han aconsejado ponderar la sanción impuesta y han determinado la imposición de la sanción de multa, como más acorde con el principio de proporcionalidad (10006001, 11007670, 10034929, 10015920, 11004252, 10015094, 10030583, 11004771 y 11022284).

Varios ciudadanos presentaron quejas por el protocolo seguido por la Subdelegación del Gobierno en Alicante para detectar matrimonios de conveniencia. Se inició una investigación con la Secretaría de Estado de Justicia para conocer el motivo de la celebración de las entrevistas en sede policial, que implicaba en la práctica la detención del extranjero en situación irregular y la imposibilidad de continuar su expediente matrimonial. En todos los casos se aceptaron las sugerencias formuladas por la Institución para revocar las expulsiones. La investigación sigue en curso respecto a la aplicación del citado protocolo. Asimismo, continúa abierta una investigación por la denegación de la solicitud de revocación de expulsión de la cónyuge de un ciudadano comunitario, al considerarse de conveniencia su matrimonio, sin que conste que la citada circunstancia haya sido puesta en conocimiento de las autoridades competentes para la persecución del delito (10021108, 10020105, 11017401 y 11000923).

En otro caso, tras la sugerencia efectuada, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras revocó la expulsión de un ciudadano, que se pretendía ejecutar pese a la falta de resolución, tanto de la solicitud de revocación como del recurso formulado contra la denegación de su solicitud de autorización de residencia. De igual modo, la Subdelegación del Gobierno en Barcelona revocó una expulsión y la sustituyó por sanción de multa que, no obstante, fue recurrida judicialmente por el interesado, al entender que en su condición de menor extranjero tutelado por la Administración, no procedía incoarse expediente sancionador. También se aceptó la sugerencia formulada a la Comisaría de Policía Nacional de Móstoles (Madrid) para poner en libertad y archivar el expediente

sancionador incoado al interesado que, teniendo en vigor una autorización de residencia, presentó un formulario incorrecto para la renovación de la tarjeta, error que motivó la denegación de la solicitud y su ingreso en un centro de internamiento de extranjeros (10005066, 11002143 y 11091040).

No obstante, la Subdelegación del Gobierno en Málaga aceptó la sugerencia formulada por esta Institución, para que se procediese a la revocación de la resolución de expulsión por la mera estancia irregular dictada contra la interesada, a la que le fue otorgada nueva cita a fin de solicitar la autorización de residencia por arraigo (11016687).

5.8. Víctimas de trata de seres humanos

En pasados informes se ha dejado constancia de las investigaciones llevadas a cabo por esta Institución en defensa de los derechos que asisten a las víctimas de trata de seres humanos, para lo cual se ha efectuado un seguimiento de la actuación de las distintas administraciones con competencia en la lucha contra este grave delito, fundamentalmente orientadas a la mejora en la atención dispensada a las potenciales víctimas, especialmente de carácter social y psicosanitario, así como a la formación de las plantillas policiales encargadas de la persecución de este creciente fenómeno criminal, con vistas a una mejor detección de las personas objeto de explotación en sus diferentes manifestaciones.

En este sentido, ha continuado la investigación iniciada en el año 2008 por la desprotección de las víctimas debido a la falta de aplicación y obligada transposición de las previsiones de la Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril de 2004 y, en concreto, del reconocimiento de un período de reflexión en el que no se ejecutara ninguna medida de expulsión, que permitiera la recuperación de la víctima y su libre decisión sobre su deseo de cooperar con las autoridades competentes, lo que finalmente tuvo lugar con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que modificó de forma sustancial la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y dedicó específicamente el artículo 59.bis a las víctimas de trata, con posterior desarrollo en los artículos 140 a 146 del vigente Reglamento de extranjería, aprobado mediante Real Decreto 577/2011, de 20 de abril. En estos preceptos se antepone de forma expresa la protección integral de la víctima de trata de seres humanos y la persecución del delito a la persecución de la inmigración irregular, se reconoce el período de restablecimiento y reflexión de al menos treinta días y la suspensión durante ese período del expediente administrativo sancionador que le hubiera sido incoado a la potencial víctima o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas. El citado artículo ha sido reformado por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, con el fin de ampliar la protección que se dispensa a las mujeres víctimas de trata de seres humanos que decidan denunciar al explotador, extendiéndose también a los hijos de la víctima y a cualquier otra persona que mantenga vínculos familiares o de cualquier otra naturaleza con la misma, cuando se acredite su desprotección frente a los presuntos traficantes y se establece la obligación de motivar la denegación del citado período de reflexión y el derecho a interponer recurso administrativo.

Sin perjuicio de lo anterior, debe significarse que con anterioridad a que tuvieran lugar las citadas modificaciones legales, el Consejo de Ministros aprobó el 12 de diciembre de 2008 el Plan integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, con la intención de convertirlo en el primer instrumento de planificación, de carácter integral, orientado a dar respuesta a situaciones de trata de seres humanos,

con especial incidencia en mujeres y niñas. El Plan recogía la constitución de un Grupo Interministerial de Coordinación y de un Foro Social contra la Trata, y exigía la acción coordinada de diferentes instituciones y entidades que permitiera abordar el trabajo desde un punto de vista multidisciplinar, a desarrollar durante los tres años siguientes. A la vista de ello, en los años posteriores a la aprobación del referido plan, el Defensor del Pueblo continuó realizando diversas actuaciones de carácter general ante el Ministerio del Interior, el Ministerio de Igualdad y la Fiscalía General del Estado, que permitieron constatar un creciente compromiso de las autoridades públicas en la lucha contra la trata de seres humanos, acorde con el criterio expuesto por esta Institución. En concreto, debe señalarse que tras asumir la Secretaría de Estado de Igualdad las competencias del Ministerio de Igualdad en esta materia, se solicitó información sobre el estado de aplicación de las medidas acordadas para el año 2009 en el marco del Plan integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Las conclusiones recogidas en el informe del año 2009 sobre el primer año de ejecución del plan, señalaban la necesidad de avanzar en el cumplimiento del mismo en tres sentidos: prevención, persecución y protección. Por ello, esta Institución requirió nueva información sobre la evaluación y seguimiento del grado de ejecución de las medidas previstas para el año 2010 en el Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

En el mes de octubre del 2011 la Secretaría de Estado de Igualdad ha enviado la preceptiva contestación sobre el estado de situación del plan, que incorpora los avances en su ejecución, así como el «mapa de recursos existentes para la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual en contextos de prostitución», que fue presentado en la reunión de 15 de junio de 2011 del Foro Social contra la Trata. Según se indica en dicho informe, para alcanzar el objetivo de la prevención se ha considerado esencial profundizar en el año 2010 en las acciones de sensibilización y en el desarrollo de materiales y módulos de formación que permitan aumentar el conocimiento de esta realidad. De igual modo, se ha prestado especial atención a la formación especializada de las personas que asisten o están en contacto con víctimas de trata, con el fin de avanzar en la persecución del delito y la protección de las víctimas.

Tras detallarse los distintos logros conseguidos en el año 2010, el informe analiza el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en cada una de las áreas, que será objeto de análisis detallado en el informe monográfico que sobre la trata de seres humanos en España se encuentra ultimando esta Institución (08007909).

Por otra parte, debe señalarse que en el marco de los trabajos preparatorios del citado informe monográfico se realizará también la correspondiente evaluación y seguimiento de los datos recabados de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, relativos al registro de expedientes de víctimas tramitados en todo el territorio nacional, tras su creación en el mes de enero de 2010. Asimismo, se están analizando el número total de personas internadas en los años 2010 y 2011 en los distintos centros de internamiento de extranjeros y los datos y estadísticas existentes en la base de datos del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) sobre trata de seres humanos. Por otra parte, se han mantenido reuniones e iniciado investigaciones con las diferentes policías autonómicas, Policía Nacional y la Guardia Civil. También se han mantenido encuentros con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con los sindicatos, al objeto de conocer las actuaciones realizadas contra la trata con fines de explotación laboral. Por último, se ha prestado especial atención a las necesidades de protección internacional de las víctimas de trata, por lo que se mantuvieron reuniones y se iniciaron investigaciones con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados así como con la Subdirección General de Asilo. En relación a este último organismo, debe cele-

brarse la efectiva puesta en funcionamiento de mecanismos de comunicación y coordinación entre las distintas autoridades policiales competentes, en aquellos supuestos en los que pese a no concurrir en el solicitante motivos de protección internacional, pudieran existir, a juicio del instructor del expediente, indicios suficientes para considerar al peticionario como una potencial víctima de trata de seres humanos, tal y como esta Institución recomendó en su día a la Oficina de Asilo y Refugio. A la vista de lo anterior, se han solicitado nuevos datos sobre las presuntas víctimas que en el curso del año 2011 se hubieran derivado por parte de esa oficina a las autoridades policiales competentes, con indicación de si, en su caso, se ha puesto tal situación en conocimiento del centro de internamiento de extranjeros, o de los puestos fronterizos (10001960, 11021130, 11021131, 11021132, 11021134, 11007932, 11006813 y 10004497).

La especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres que tras ser liberadas en operativos policiales de desarticulación de redes de explotación sexual, son ingresadas en centros de internamiento de extranjeros para su expulsión, motiva que esta Institución extreme su vigilancia a fin de que reciban la adecuada protección y asistencia, con plena información de sus derechos como potenciales víctimas de trata. Así sucedió en el supuesto de una ciudadana brasileña, ya referido en el pasado informe, que determinó la suspensión de su expulsión y el reconocimiento de su condición de testigo protegido. Esta investigación ha concluido en el año 2011 al conocerse que finalmente abandonó voluntariamente el territorio español acogiéndose al programa de retorno voluntario gestionado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. También en el informe del pasado ejercicio se relataron las investigaciones relativas a dos mujeres nigerianas llegadas en patera a las costas de Motril (Granada) en los meses de junio y julio, a las que se ingresó en el Centro de Extranjeros de Málaga. En el primer caso, la intervención de la Institución determinó que la interesada fuera entrevistada por funcionarios de policía en el propio centro, con información de las previsiones del artículo 59.2.bis de la Ley Orgánica 4/2000, pese a lo cual expresó su deseo de no colaborar con los funcionarios policiales, ni acogerse al período de reflexión. No obstante, pudo comprobarse que la prueba radiológica que le fue practicada no incorporaba la correspondiente horquilla de edad, lo que se puso en conocimiento de la Fiscalía General del Estado. Esta investigación ha concluido tras reconocer la Fiscalía que el decreto por el que se acordó su mayoría de edad no se ajustó a los parámetros indicados en su propia Consulta 1/2009, sobre aspectos relativos a la determinación de la edad, indicando asimismo que comparte plenamente el criterio del Defensor del Pueblo sobre la necesidad de que los decretos médicos incluyan un margen de error a través de la fijación de la referida horquilla, si bien alega que tal situación quedará solucionada mediante la elaboración del futuro protocolo de actuación que establece el Reglamento de extranjería. En el segundo supuesto, tras alertar a las fuerzas policiales sobre el perfil de víctima de esta ciudadana, también se le realizó una entrevista en el centro a resultas de la cual la Subdelegación del Gobierno en Málaga le concedió el correspondiente período de restablecimiento y reflexión por treinta días y fue puesta en libertad, con lo que ha concluido esta actuación. Al finalizar el año se ha iniciado otra actuación para conocer los motivos de ingreso en el Centro de Extranjeros de Algeciras (Cádiz) de tres ciudadanas nigerianas posibles víctimas de trata, madres de menores de edad a los que se trasladó a centros de protección de menores en Sevilla (10003276, 10013877, 10011938 y 11024016).

Esta misma preocupación ha llevado a esta Institución a realizar un detenido estudio de los casos conocidos por la prensa sobre personas de origen subsahariano llegadas a las costas españolas, que pudieran ser víctimas de redes organizadas de explotación de personas. En concreto, se han iniciado varias actuaciones de oficio referentes al

rescate en Almería y en la localidad de Motril (Granada) de mujeres, algunas de ellas en avanzado estado de gestación, y menores de edad a bordo de pateras. En los casos investigados se ha apreciado una creciente sensibilización por parte de las autoridades policiales, al haber comenzado a realizar el ofrecimiento del período de restablecimiento y reflexión como potenciales víctimas de trata desde su llegada a las costas, de lo que realiza el oportuno seguimiento. En algunos supuestos prosigue la investigación con la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, a fin de conocer la atención prestada a los menores no acompañados entregados a los servicios de protección de esa comunidad autónoma, situación de los mismos y posible declaración de desamparo y asunción de tutela. A este mismo respecto, se evaluarán los informes requeridos a las entidades de protección de menores de las distintas comunidades autónomas, acerca de los protocolos que pudieran existir para la derivación y tratamiento específico de menores tutelados víctimas de trata, una vez se reciban en su totalidad. Por otra parte, se está a la espera de recibir la última información solicitada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras sobre el impacto de la operación conjunta denominada «Indalo», que comenzó en mayo de 2011 bajo la iniciativa y la supervisión de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex), para el efectivo control de fronteras exteriores, avistamiento e interceptación de inmigrantes en embarcaciones irregulares en las áreas de Granada, Almería y Murcia, al objeto de conocer el tratamiento dispensado a las potenciales víctimas de trata de seres humanos detectadas en el curso de dicha operación (10034687, 11003689, 11012416, 11012797, 11006812 y 11017086).

Los notables esfuerzos realizados en los últimos años por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, policías autonómicas y autoridades con competencia en la lucha contra la trata de seres humanos, dedicadas a combatir esta nueva forma de esclavitud, han llevado a la desarticulación de numerosas redes que operaban en distintos puntos del territorio nacional, así como al procesamiento de sus integrantes y demás personas implicadas en estos graves delitos. A este respecto, debe destacarse que en el año 2011 se ha promovido un elevado número de investigaciones de oficio, al objeto de conocer la protección dispensada a las víctimas liberadas en estos operativos policiales, con especial atención a los menores de edad, así como el curso de tramitación de los procedimientos penales seguidos por tales hechos. Estas actuaciones se refieren a mujeres y niñas procedentes tanto de países miembros de la Unión Europea, como nacionales de terceros Estados, víctimas de explotación sexual localizadas en diversas provincias, tales como Cádiz, Almería, Barcelona, Girona, Granada, I. Balears, Lugo, Lleida, Málaga, Córdoba, Pamplona, Sevilla, Tarragona y Zaragoza, así como también a ciudadanos extranjeros objeto de explotación laboral que fueron liberados en las localidades de Cádiz, Madrid (distritos de Usera y Carabanchel), Cantillana (Sevilla), Toledo y Valencia. De igual modo, las investigaciones se han extendido a supuestos de explotación para la mendicidad de los que se ha tenido conocimiento en la provincia de Castellón y en la ciudad de Palma de Mallorca. En todos ellos, se ha requerido sucesiva información sobre la situación de los afectados hasta la definitiva concesión de las correspondientes autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, al amparo de lo dispuesto en los artículos 140 y siguientes del Reglamento de extranjería, o bien del retorno de las víctimas a sus países de origen, así como de la atención prestada a todas aquellas ciudadanas comunitarias, especialmente de nacionalidad rumana, víctimas de explotación. Como ha quedado indicado, en los supuestos en los que se han visto implicados menores de edad se ha exigido a las autoridades competentes un extremado celo en la realización de las correspondientes labores de protección, tutela y documentación de los mismos. Permanece también en curso una investigación de oficio sobre la

posible explotación sexual de unas menores de edad por parte de su madre, en locales de alterne de Girona y Málaga. Por último, debe señalarse que según se ha constatado en un significativo número de casos, durante el período de restablecimiento y reflexión las interesadas abandonan los centros en los que son acogidas sin dejar noticia de su paradero (11000901, 10034879, 10013770, 11023665, 11020410, 11009709, 11007470, 10034359, 11009708, 11011372, 11009579, 11019522, 11024739, 11022854, 11019524, 11005759, 11024740, 11011562, 11017139, 11022040, 10003213, 11023261, 11023546, 11011565 y 11023182).

Para finalizar este epígrafe se hará mención a una investigación abierta con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y Fiscalía General del Estado, con relación a una presunta víctima de trata que fue devuelta a Brasil, sin completar el proceso de investigación y sin autorización del Juzgado de Instrucción ante el que había comparecido como testigo. La Fiscalía General del Estado ha informado del archivo de las diligencias abiertas al no apreciarse elementos dolosos en la actuación policial, aunque prosigue la actuación respecto del resto de víctimas a las que se reconoció la condición de testigo protegido. Se encuentra también pendiente de contestación otra actuación sobre la posible vulneración del derecho fundamental a la protección de datos de una potencial víctima de trata de seres humanos, por la publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba* de una resolución de concesión de período de restablecimiento y reflexión en la que figuraban reflejados todos sus datos personales. También resta por conocer lo sucedido en otro supuesto en el que se materializó la expulsión de una ciudadana nigeriana antes de que la Delegación del Gobierno en Madrid resolviera sobre la propuesta de concesión de período de reflexión formulado por las autoridades policiales. Una vez localizada en su país se ha facilitado su regreso a España y, tras la concesión de dicho período, se encuentra en un centro de acogida para víctimas de trata (11006321, 11019198 y 11011665).

5.9. Centros de gestión administrativa

5.9.1. Oficinas consulares

5.9.1.1. Atención y comunicación con las dependencias consulares

Se ha concluido la investigación iniciada en 2010 sobre las demoras en la contestación a las peticiones que dirigen los ciudadanos al Servicio de Legalizaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y a la imposibilidad de acceder al servicio telefónico. Como resultado de las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo, se ha ampliado la dotación de personal con el fin de atender convenientemente a las necesidades del servicio de atención al público en la Sección de Legalizaciones de este Ministerio, y se ha puesto especial empeño en asegurar una mejor atención telefónica a los ciudadanos (10002031).

Los medios humanos y materiales existentes en el Consulado General de España en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) fueron objeto de investigación el pasado año, tras la recepción de una queja que se lamentaba de las dificultades para comunicarse por Internet con el Consulado y la necesidad de hacer largas colas para cualquier gestión. La Administración comunicó que los problemas han desaparecido porque en febrero de 2010 se puso en marcha un sistema de «cita previa» para la solicitud de visados, con excepción de los de trabajo y reagrupación familiar, a fin de eliminar las colas de usuarios que tenían que esperar en la calle. Asimismo, mediante la página web del Con-

sulado puede accederse a la información no solo general, sino también del estado de los trámites de modo que se evitan las llamadas telefónicas, traslados y esperas innecesarias en las oficinas consulares (10025999).

En cuanto al trato incorrecto del personal consular hacia los interesados que acuden a nuestras representaciones exteriores, se ha de dejar constancia de la actuación de un empleado del Consulado General en Rabat (Marruecos) que dispensó un trato descortés e inadecuado a un ciudadano español y a su pareja. Iniciadas las actuaciones correspondientes para el esclarecimiento de los hechos, se ha comunicado que se efectuó un apercibimiento al citado empleado y fue trasladado a otro negociado, por estimarse que la corrección y los buenos modales en la atención al público constituyen una norma elemental de conducta de obligado cumplimiento para el personal. En otra queja se comprobó que, en ocasiones, la desproporcionada carga de trabajo puede propiciar disfuncionalidades en las normas elementales de trato a los ciudadanos. En concreto se inició una investigación con el Consulado General de España en Bogotá por el trato dispensado a una solicitante de visado durante los meses previos a las vacaciones estivales. Asimismo se solicitó información sobre la existencia de venta de turnos por tramitadores en el exterior de las dependencias de la oficina consular. Tras reconocer la sobrecarga de trabajo en el período concreto en el que se produjo el trato descortés, el mencionado consulado ha trasladado a las autoridades colombianas su preocupación por la existencia de tramitadores en el exterior y se están tomando las medidas oportunas para erradicar dicha práctica (11004810, 11011625 y 11012795).

Con motivo de una investigación iniciada con la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios sobre las causas que habían impedido la recepción de escritos, remitidos por fax y correo electrónico, en el Consulado de España en Casablanca, se indicó que dada la carga de trabajo que soporta el citado organismo, no resulta posible atender el elevado volumen de correos electrónicos y faxes que recibe. En consecuencia, el Defensor del Pueblo realizó un recordatorio del deber legal de respetar el derecho de los ciudadanos a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar recogido en el artículo 35.g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El Consulado General de España en Casablanca ha reiterado que su actuación se ha ajustado en todo momento a Derecho, respetando tanto el Reglamento de extranjería como la Ley 30/1992 y, por tanto, no se ha aceptado el recordatorio de deberes legales. Se ha concluido la investigación con discrepancia de criterios sobre la actuación del mencionado organismo consular (10000476).

En cuanto al sistema de obtención de citas, se realizó una investigación con la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios a fin de conocer el funcionamiento del sistema de obtención de cita en el Consulado General de España en La Habana, puesto que había deficiencias en las tres vías posibles para esta obtención: vía fax, vía *e-mail* y por un número de teléfono. A través de numerosas quejas recibidas se comprobó que no existía una adecuada atención telefónica ni mediante otros medios de comunicación (correos electrónicos) en relación con las consultas o peticiones de información sobre los trámites relacionados con el Registro Civil, en concreto, con la demanda de solicitudes de cita para presentar documentación para optar a la nacionalidad española al amparo de la Ley 52/2007 (Ley de la Memoria Histórica). Iniciadas las actuaciones oportunas se informó de que la respuesta mínimamente adecuada a la excesiva demanda estaba muy por encima de los posibilidades del mencionado Consulado General que estaba realizando grandes esfuerzos para solucionar la situación, cercana al colapso.

Finalmente la situación se ha solucionado en parte a través de la mejoría del sistema de petición de citas vía Internet (10011350, 11008923, 11008975, 11021997, 11024173, 11021997, 11013791, etcétera).

En el mismo sentido que la investigación anterior, este año se ha concluido la realizada con la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios sobre el sistema de concesión de citas por el Consulado General de España en Lagos (Nigeria). Las citas se concedían fuera del plazo otorgado por las normas para la presentación de las solicitudes de visado. Esta Institución inició una investigación al objeto de conocer si se otorgaba un justificante de la petición de cita, a fin de que los solicitantes tuviesen las garantías de que el retraso en la cita no les iba a suponer un obstáculo para la tramitación y resolución del visado. Se ha solucionado el problema y, a partir de este momento, la persona debe rellenar y presentar la solicitud de visado en la primera comparecencia en el Consulado disponiendo del plazo normalmente establecido para completar las solicitudes. También el pasado año se detectó, en el Consulado General de España en Santo Domingo, idéntico problema que el anteriormente referido al desestimarse por extemporánea la solicitud de un visado de una autorización de trabajo y residencia, pese a que la petición de cita para la presentación del visado se realizó dentro del plazo legalmente establecido. Si bien la actuación del Consulado fue revisada y se emitió el visado en este caso concreto, se mantiene la investigación hasta conocer el funcionamiento del sistema general de asignación de citas, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas del procedimiento de visado y los principios generales de buena fe y confianza legítima (10003382, 09020956 y 09005619).

Por último se han concluido las actuaciones con el Consulado General de España en Nador, iniciadas al haberse constatado el grave retraso de más de año y medio en la resolución de los recursos de reposición, tras informar de que el citado organismo, una vez solucionado el retraso que acumulaba, cuenta ahora con una plantilla suficiente para hacer frente a la carga de trabajo existente en esta demarcación consular (08017485).

5.9.1.2. Supervisión de los criterios generales de actuación consular

Como se ha indicado en sucesivos informes, el Defensor del Pueblo ha reiterado en numerosas investigaciones la necesidad de cumplir con todas las garantías que debe seguir cualquier procedimiento administrativo. Con ocasión de la solicitud de un visado de residencia por reagrupación familiar en el Consulado General de España en Lagos (Nigeria) se inició una investigación para conocer el procedimiento y la autoridad competente para la legalización del certificado de matrimonio extranjero puesto que, en el asunto concreto dirigido a esta Institución, la legalización había sido denegada. Considerando las circunstancias de la queja interpuesta se realizó una recomendación, que no ha sido aceptada, para que por parte de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios se estudiara la procedencia de clarificar el procedimiento que debe seguirse para la legalización de documentos extranjeros y la prevención de fraude documental en materia de estado civil, mediante el impulso de desarrollo normativo de la materia o mediante la elaboración de las correspondientes instrucciones. Dicho organismo ha considerado que el control del contenido de los documentos que realiza el Consulado General de España en Lagos es imprescindible para suplir la falta de garantías de la que adolece la documentación local. En este mismo sentido se ha iniciado otra investigación para conocer las alternativas que deben ofrecerse a los solicitantes de visados a fin de

que prosperen las peticiones dirigidas a la Sección Consular de la Embajada de España en Dhaka (Bangladesh), que considera que los documentos emitidos por las autoridades locales no son prueba suficiente para acreditar las circunstancias alegadas por los solicitantes de visado (10010936 y 11019409).

Se ha continuado con la investigación, citada en el informe del pasado año, con ocasión del archivo de dos solicitudes de visado de residencia por reagrupación familiar para dos menores en el Consulado General de España en La Paz (Bolivia). Este organismo consular exigía el certificado de antecedentes penales a los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años. Esta Institución ha señalado que aceptar esta práctica significa vulnerar el principio de igualdad, ya que los menores de dieciocho años recibirían en ese aspecto un trato diferenciado por parte de la Administración española en función de la mayoría de edad penal fijada en sus países de origen. La Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios no comparte el criterio del Defensor del Pueblo y ha comunicado que la exigencia de antecedentes penales se extiende al mayor de edad de acuerdo con su ley personal. Además, con motivo de esta queja, el Defensor ha reiterado un recordatorio de deberes legales referente a la necesidad de que el Consulado General de España en La Paz dicte resolución expresa de desistimiento, en los términos exigidos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto que los requerimientos de subsanación no constituyen una resolución expresa declarando el desistimiento, por más que en la misma se incluya una indicación en tal sentido (09016608).

En cuanto a la doble valoración que realizan dos organismos de la Administración en un mismo expediente administrativo, este año se ha concluido la investigación con el Consulado General de España en Lagos que había valorado requisitos previamente examinados por la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, para la concesión de una autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena. El Consulado General de España en Lagos denegó el visado por considerar que se trataba de una reagrupación familiar encubierta. El Defensor del Pueblo realizó una sugerencia, que ha sido aceptada, para que se proceda a la revisión de la resolución denegatoria de visado dictada por este Consulado General, dado que debía entenderse válida la oferta de trabajo presentada por la interesada al haber sido previamente examinada y autorizada por la Subdelegación del Gobierno en Sevilla. En otro caso, se constató que el Consulado General de España en Tánger entendió que las autoridades gubernativas sólo habían valorado la situación y circunstancias vitales del reagrupante y se procedió a valorar las circunstancias personales de los reagrupados que ya fueron tenidas en cuenta en su día por la Subdelegación del Gobierno correspondiente. En concreto es reseñable la reagrupación de una ascendiente que fue denegada al concluir la autoridad consular la inexistencia de razones que justifiquen la necesidad de autorizar la residencia en España de la reagrupada, circunstancia motivada exclusivamente en la apreciación personal del cónsul. A la vista de la Sentencia de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2011, que, entre otros extremos, es taxativa sobre la improcedencia de rectificar la valoración realizada en su día por la autoridad gubernativa, se realizó una sugerencia, pendiente de contestación, a fin de que se revoque la resolución desestimando el recurso de reposición interpuesto contra la denegación del visado de reagrupación familiar solicitado y se emita el visado. En sentido similar se investiga actualmente otra queja relativa a la denegación del visado de residencia para reagrupación familiar de la ascendiente del interesado, ante el mencionado Consulado, que se motivó en una declaración de la reagrupada durante la entrevista en la cual manifestó que no deseaba vivir en España. El reagrupante solicitó la revisión del expediente alegando un error de interpretación en la entrevista. Esta Institución ha señalado que el hecho de que la soli-

citante de visado respondiera de forma inadecuada a las preguntas que se le hicieron, carece de relevancia en el marco de un expediente de reagrupación familiar, al que se aportó la documentación requerida por la Administración y fue concedida la autorización de residencia correspondiente, tras la valoración de la citada documentación. En consecuencia, se ha realizado recientemente una sugerencia para que se revoque la resolución denegatoria del visado y se dicte una nueva resolución concediéndolo (08011169, 11011411 y 11014643).

Por lo que se refiere a las entrevistas que realizan los organismos consulares a fin de determinar las circunstancias de los solicitantes de visado, el año pasado se investigó la denegación de un visado de residencia y trabajo por el Consulado General de España en Santo Domingo (República Dominicana) como consecuencia de la valoración de las declaraciones realizadas por la interesada durante la entrevista. Este Consulado había concluido que el contrato, ofertado por el servicio sanitario público de una comunidad autónoma, era un contrato ficticio celebrado por motivos migratorios. Esta Institución indicó a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios que el convencimiento sobre los indicios que llevaban a considerar que la Administración española había suscrito un contrato ficticio, y la presunta comisión de un ilícito penal por parte de algún funcionario en el ejercicio de la función pública, hacía exigible que la resolución denegatoria estuviera especialmente fundamentada, así como la iniciación de las actuaciones procedentes ante la Administración concernida o ante las autoridades judiciales para depurar las existentes responsabilidades administrativas y, en su caso, penales. No obstante, el citado organismo no ha estimado pertinente realizar ninguna actuación por lo que se ha concluido la investigación con diferencia de criterios (10005959).

En otro caso, como consecuencia de una investigación relativa al procedimiento seguido en una entrevista en la Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad (Pakistán), se apreció que la entrevista presentaba incorrecciones, en concreto, la ausencia en ella de un funcionario tal y como exige la normativa de extranjería. Se realizó un recordatorio del deber legal de la Administración de someterse al artículo 51.8 del antiguo Reglamento de extranjería en sus actuaciones y a la obligación a que estén presentes en las entrevistas dos funcionarios y, además, en el caso de ser necesario un intérprete. La Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios no ha aceptado el recordatorio, al considerar que los términos del mencionado artículo 51.8 permitían interpretar que uno de los funcionarios de la Administración española puede realizar las funciones de intérprete. En aras de la garantía de neutralidad y profesionalidad que supone la necesaria presencia del intérprete, el Defensor del Pueblo ha concluido su actuación reiterando su discrepancia de criterios con la interpretación sostenida por la Administración. También se investigaron las incorrecciones en la tramitación de un procedimiento de visado de reagrupación familiar en el Consulado General de España en Casablanca (Marruecos). El interesado se refería, entre otros asuntos, a la realización de la entrevista sin intérprete y únicamente en presencia de dos personas del Consulado. Considerando que la ausencia del intérprete condicionaba absolutamente las respuestas, al no garantizarse imparcialidad, se iniciaron las actuaciones oportunas a fin de conocer los detalles en la tramitación del visado y en su denegación. Finalmente el visado fue concedido al estimarse el recurso interpuesto contra la denegación inicial (10012871 y 11007904).

Como se indicó en el pasado informe anual, el Defensor ha vuelto a intervenir en numerosas quejas para investigar los contenidos de las motivaciones denegatorias de solicitudes de visados de estancia, así como de las resoluciones de los recursos. En algunos casos las solicitudes se habían denegado al no haberse podido establecer la

intención de los solicitantes de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de que expirasen los visados. En estos casos se ha reiterado a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios la necesidad de motivar los actos administrativos que limitan derechos subjetivos o intereses legítimos, para que no parezca el acto como una manifestación voluntarista de un órgano y a fin de dar a conocer a los destinatarios las razones en que dicho acto se asienta, único modo de que puedan decidir sobre la pertinencia de su impugnación. En otros casos, las resoluciones denegatorias de los recursos no hacían la más mínima referencia a los hechos o a los fundamentos de derecho, lo cual creaba indefensión en los interesados. Así se indicó a la Dirección General con motivo de la desestimación de un recurso frente a la denegación de un visado sin suficiente motivación en el Consulado General de España en Lima. Tampoco fue aceptada una sugerencia dirigida a esta Dirección General a fin de que el Consulado General de España en Rabat revocase una resolución denegatoria de visado cuya fundamentación jurídica era errónea y dictase una nueva resolución en la que se citaran con precisión los artículos que resultaban aplicables en dicha petición expresando con claridad las razones que habían motivado la denegación (10010741, 10012550, 10033765, 09018147 y 10022656).

Por otro lado, esta Institución también intervino con motivo de la denegación de visado de residencia por reagrupación familiar por el Consulado de España en Santo Domingo. En este caso, la Administración había decretado el archivo de la solicitud de visado por no haberse atendido en plazo un requerimiento de subsanación, sin tomar en consideración que con posterioridad a dicho plazo y antes de dictarse la resolución de archivo se había atendido el requerimiento. Ante estas situaciones, esta Institución recordó a la Administración que, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 30/1992, el transcurso del plazo concedido para subsanar una solicitud no determina por sí mismo que se considere al interesado desistido de su pretensión, ya que es necesario que se dicte resolución expresa declarando el desistimiento. Además, el artículo 76 de la Ley 30/1992, referido con carácter general al cumplimiento de trámites, dispone que las actuaciones realizadas por los interesados transcurrido el plazo concedido para ello, se admitirán y producirán efectos legales si se producen antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo. Se sostuvo que difícilmente puede dictarse resolución declarando que la persona que ha presentado una solicitud ha desistido de su pretensión por no haber presentado los documentos requeridos, cuando antes de dictarse tal resolución consta que el interesado ha aportado tales documentos que debieron admitirse y producir efectos legales. La Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios ha rechazado este criterio y, por tanto, se ha concluido la investigación con discrepancia de criterios (10012043).

También se ha constatado este año que son frecuentes los casos en los cuales los organismos consulares deniegan el visado de residencia por reagrupación familiar, al estimar que el matrimonio de los interesados es de conveniencia o simulado. El pasado año se dio cuenta de la sugerencia realizada al Consulado General de España en Santo Domingo, que había denegado la solicitud de visado de cónyuge de ciudadano español, a pesar de haberse aportado copia del libro de familia en el que constaba que el matrimonio estaba inscrito, para que revocase la resolución dictada. Este año se aceptó la sugerencia y se ha emitido una nueva resolución concediendo el visado. En sentido similar se mantiene actualmente una investigación, que ha sido objeto de sugerencia, sobre la denegación de un visado solicitado por cónyuge de ciudadano español en el Consulado General de España en Nador. Este organismo consular denegó el visado con fundamentos de derecho relativos a la normativa del régimen general de extranje-

ría, pese a que se indicó de forma expresa que la interesada era cónyuge de español y no se había puesto en duda, en ningún momento, el vínculo conyugal con ciudadano español. Además se continúa la investigación con el Consulado General de España en Santo Domingo que denegó un visado de residencia por reagrupación familiar de una menor por la existencia de un informe negativo emitido por la autoridad gubernativa, así como por deficiencias administrativas invalidantes en los documentos aportados en la subsanación. Puesto que la resolución denegatoria del visado no expresa dudas acerca de la autenticidad de la concesión de dicha autorización, se permanece a la espera del informe en el que se concrete la deficiencia administrativa invalidante causante de la denegación (10017857, 11009957, 11009957 y 10020978).

En otras investigaciones relativas a denegaciones de visados de residencia y trabajo por los organismos consulares al poner en duda la cualificación profesional del solicitante, se ha dado traslado a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios de la preocupación de esta Institución ante las citadas prácticas. Por ejemplo, en el pasado informe se dio cuenta de una sugerencia que no fue aceptada por el Consulado General de España en Nador que había denegado un visado de residencia y trabajo, entre otros motivos, por inadecuación personal para el puesto de trabajo. Se concluyó la investigación con discrepancia de criterios señalando que, en modo alguno, la normativa de extranjería prevé que los organismos consulares realicen una valoración profesional de la adecuación del solicitante de visado al trabajo para el cual le fue concedida la autorización de residencia y trabajo, puesto que la oferta laboral ha sido ya previamente valorada por la Subdelegación del Gobierno correspondiente. En otro caso, el Consulado General de España en Santo Domingo había denegado un visado de residencia y trabajo porque de la celebración de la entrevista se desprendía que el interesado desconocía determinados datos relativos a las condiciones de la actividad laboral que iba a desarrollar en España. De conformidad con el criterio conocido a través de varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, órgano judicial encargado de conocer de los recursos contra las denegaciones de visados, que ha señalado que la circunstancia de no conocer detalles del trabajo, calificados esenciales para su desarrollo, no lleva inherente que no sea veraz el motivo de la solicitud del visado, esta Institución ha reiterado a la Administración que el desconocimiento de datos esenciales de un contrato no puede motivar por sí solo la denegación del visado. Se han concluido las actuaciones en discrepancia con los criterios mantenidos por el organismo consular. Asimismo, tampoco ha sido compartido el criterio de esta Institución que intervino ante el Consulado General de España en Guayaquil con motivo de la denegación de un visado de residencia y trabajo porque no había quedado probada la existencia de una auténtica relación laboral durante la entrevista. Se reiteró a la Administración que el antiguo artículo 51.9 del Real Decreto 2393/2004, no habilita con carácter general a la misión diplomática o consular para volver a valorar el cumplimiento de los requisitos que ya han sido valorados previamente por la Delegación o Subdelegación del Gobierno. En otra situación semejante, el Defensor del Pueblo intervino ante el Consulado General de España en Santo Domingo que había denegado una solicitud de visado de residencia y trabajo por cuenta ajena al considerar que se trataba de un contrato ficticio celebrado con fines migratorios. Una vez iniciadas nuestras actuaciones ante el organismo mencionado, el recurso interpuesto frente a la denegación ha sido estimado (10018328, 09002851, 10003070 y 10015106).

Este año se ha reiterado una sugerencia para que se impartan las instrucciones oportunas al Consulado General de España en Bogotá, a fin de que se concedan unos visados de entrada una vez comprobado que las autorizaciones de residencia de los soli-

citantes no estaban extinguidas cuando realizaron sus solicitudes y, por tanto, mantenían su derecho de residencia en España. Esta Institución ha reiterado que el extranjero que ha permanecido fuera de España durante más de seis meses en un período de un año con autorización de residencia en vigor (o renovada), mantiene su derecho de residencia en España en tanto se dicte la resolución motivada declarando la extinción de la autorización de residencia. En supuestos como el examinado, la misión diplomática u oficina consular únicamente puede denegar la solicitud de visado cuando tiene conocimiento de que la autoridad gubernativa competente ha dictado resolución de extinción de la autorización de residencia. El criterio de esta Institución ha sido compartido recientemente por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras con motivo de la investigación iniciada (10004659).

Otro ejemplo de prácticas en las que los organismos consulares se extralimitan en las competencias a ellos conferidas, se ha observado en el Consulado General de España en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). En uno de los casos recibidos este consulado había denegado el visado de entrada solicitado por un residente legal, cuya autorización de residencia y trabajo estaba en trámite de renovación, debido a la falta de contrato de trabajo en vigor del interesado y de su cotización a la Seguridad Social. Puesto que el organismo consular realizó una valoración de la solicitud de renovación de la autorización de residencia que excedía de sus competencias, tras la intervención del Defensor del Pueblo, se procedió a emitir el visado. En otro caso se intervino porque el organismo consular mencionado había denegado un visado de trabajo por cuenta ajena con fundamentos jurídicos relativos a la reagrupación familiar. Iniciadas las actuaciones oportunas se concedió el visado de residencia y trabajo. También se iniciaron actuaciones con éxito ante el mismo consulado con motivo de un error en la tramitación de un visado de reagrupación familiar de un menor de edad que fue considerado mayor de edad, al tomarse como referencia la fecha de la solicitud de visado en lugar de la fecha de solicitud de cita para la tramitación del visado (11009435, 10024688 y 11016679).

Igualmente se han iniciado actuaciones en los casos de demoras en las tramitaciones de las solicitudes de visado. En un asunto expuesto sobre los procedimientos de visados de residencia por reagrupación familiar de toda una familia, sustanciados ante la Embajada de España en Islamabad, pudo comprobarse que las solicitudes se hicieron en el año 2008 y se tardó más de un año en realizar una visita de inspección al domicilio de los solicitantes. En el año 2010 las solicitudes de visado continuaban en trámite. Tras la intervención del Defensor se resolvieron finalmente las solicitudes y los visados fueron emitidos. En otro caso semejante, tramitado ante la misma dependencia, una solicitud de visado de reagrupación familiar de un miembro de una unidad familiar, cuyos otros miembros también habían solicitado el mismo tipo de visado, fue denegada por falsedad documental. La sección consular informó al reagrupante que denegarían el resto de las solicitudes por presunción de falsedad documental. Iniciada la investigación, el resto de los procedimientos de visado en trámite fueron resueltos favorablemente. También ante la misma Sección consular de la Embajada de España en Islamabad se realizaron actuaciones, a fin de agilizar la resolución del visado de reagrupación familiar de un bebé que nació durante la tramitación de los visados de reagrupación familiar de su madre y hermano. La Embajada concedió los visados a la esposa e hijo del reagrupante quienes efectuaron la entrada en España. En el momento de interponer la queja se permanecía a la espera de la concesión del visado de residencia por reagrupación familiar para el bebé a fin de que se reuniera con su familia. Esta Institución consideró que la Sección consular debía haber expedido un visado de residencia a favor de la menor, a fin de que hubiera viajado junto a su madre y su hermano, dado que en aquel momento

contaba con seis meses de edad. Se intervino con urgencia y finalmente se expidió el visado (09007435, 10004153 y 11004666).

Por último, se han llevado a cabo varias actuaciones para que se diese cumplimiento a resoluciones judiciales que estimaban recursos interpuestos por ciudadanos extranjeros contra denegaciones de visados. Actualmente se mantiene una investigación con el Consulado de España en Casablanca ante el cual el interesado ha solicitado en varias ocasiones visado de estancia para entrar en España, recoger su tarjeta de residencia y ejercer los derechos de residencia y trabajo que le han sido reconocidos. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña había estimado el recurso formulado en el que se declaraba caducado el expediente sancionador, incoado por la Subdelegación del Gobierno en Girona, y se anulaba la resolución de expulsión. Asimismo el promotor de la queja había formulado un recurso de revisión, que fue también estimado ante la citada Subdelegación del Gobierno contra una resolución denegatoria del permiso de residencia por circunstancias excepcionales, al haber desaparecido la única causa que motivó tal denegación, esto es, la existencia de la referida orden de expulsión. No obstante, antes de que se dictara la sentencia estimando el recurso y se hiciera efectiva la concesión de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, el interesado fue expulsado del territorio nacional y repatriado a Marruecos. Al día de cierre del informe continúa la investigación hasta que se efectúe la entrada del ciudadano marroquí en territorio nacional. En este mismo sentido se recibió una queja en la cual los interesados enumeraban supuestos concretos en los que los órganos judiciales habían estimado las demandas contenciosas, y en cuyas sentencias los Tribunales ponían de manifiesto la inadecuada actuación consular en procedimientos de visados de reagrupación familiar. Al parecer, los órganos consulares desconocen la interpretación que sobre determinadas normas realizan los tribunales, lo cual contribuye a la continuidad de resoluciones erróneas y al aumento de la interposición de demandas judiciales, que perjudican finalmente a los interesados y cargan de trabajo a los órganos judiciales de modo innecesario. Se han iniciado actuaciones ante la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios para conocer los cauces que existen en la actualidad para coordinar la actuación consular con la Abogacía del Estado, y las medidas que se puedan adoptar para una gestión más eficiente de la labor de esta última, lo que contribuiría a aminorar la carga de los órganos judiciales (11015923 y 11017221).

5.9.2. Oficinas de extranjeros

En primer lugar, debe señalarse que la Orden de Presidencia 1833/2011, de 29 de junio, ha dado finalmente cumplimiento a las previsiones del artículo 67.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en el que se encomendaba al Gobierno la unificación en oficinas provinciales de los servicios existentes, dependientes de diferentes órganos de la Administración del Estado con competencia en inmigración, en conexión con el artículo 259 del reglamento de dicha ley, aprobado mediante Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se dispone la creación de las oficinas de extranjeros como unidades de servicio de ámbito provincial, destinadas a facilitar a los interesados las gestiones administrativas en materia de extranjería e inmigración y conseguir una adecuada coordinación en la actuación administrativa. La implantación de las oficinas de extranjeros en las distintas provincias del territorio nacional ha sido reiteradamente reclamada por esta Institución y reflejada en los sucesivos informes anuales, por lo que debe celebrase su creación en las provincias de Araba/Álava, Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Granada, Guipuzkoa, León, Madrid, Navarra, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel,

Bizkaia y Zamora. El Defensor del Pueblo permanecerá atento a la evolución de su funcionamiento, así como a la adecuada dotación de medios materiales y personales para su definitiva implantación, en orden a garantizar el respeto de los derechos de los administrados y la eficacia en su gestión.

A continuación se dará cuenta de las distintas investigaciones llevadas a cabo a lo largo de este ejercicio en algunas de las oficinas de extranjeros en las que se ha detectado un deficiente servicio. Así, en la provincia de Alicante se tuvo noticia de importantes demoras en la resolución de asuntos y recursos de reposición, motivadas por la culminación del proceso de normalización del año 2005 que supuso un gran volumen de solicitudes de autorizaciones de residencia de larga duración. Tras requerirse la adopción de medidas que permitieran afrontar el elevado volumen de trabajo, se conoció que una vez terminado dicho proceso se resolvieron todas las solicitudes en el plazo reglamentario y se reforzó el personal destinado en la sección de recursos, con reducción del tiempo medio de resolución, por lo que finalizó la actuación (10001252).

Otra de las investigaciones guarda relación con las dependencias de la Oficina de Extranjeros de Illes Balears en Eivissa, a la que esta Institución viene prestando especial atención desde el año 2008 debido a la existencia de deficiencias y demoras en la gestión de expedientes. Por ello, en el mes de febrero de 2009 se giró una visita a la Dirección Insular de la Administración General del Estado en Eivissa y Formentera y a la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, tras la cual se elaboraron diferentes recomendaciones de las que se ha dado cuenta en los sucesivos informes anuales. Tal como en ellos se refleja, a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma se le recomendó que revisara con carácter inmediato el sistema de delegación de competencias a las direcciones insulares, creando en las mismas unidades de extranjería con la adecuada dotación de personal y haciéndolas depender de la Oficina Única de Extranjeros. Al mismo tiempo se señaló la necesidad de crear una unidad integrada de extranjería en Eivissa y Formentera, con una dotación de personal adecuada a la carga de trabajo existente y la incorporación a la misma de los servicios de documentación dependientes del Cuerpo Nacional de Policía. La entrada en funcionamiento de la nueva Oficina Delegada de Extranjería en Eivissa y Formentera tuvo lugar en septiembre del año 2009, con ampliación del espacio existente y refuerzo de personal. No obstante, en el mes de febrero de 2010 se tuvo conocimiento de importantes carencias de personal debido a la falta de cobertura de bajas y finalizaciones de contratos, por lo que se solicitó su urgente cobertura, así como la revisión de los criterios de complementos económicos, petición que fue debidamente atendida. Pese a ello, en el curso del año 2011 un ciudadano norteamericano que pretendía fijar su residencia en Eivissa se lamentó de la grave demora en la resolución de una petición de visado no laboral, que finalmente se le concedió en vía de recurso tras nuestra intervención. En la contestación recibida de la Delegación del Gobierno en Illes Balears se atribuye dicha demora a la importante carga de trabajo asumida tras la creación de la citada Oficina Delegada y la insuficiencia de recursos humanos, que se trató de superar mediante planes de choque. Continúa relatándose que la precaria situación en materia de personal ya ha sido notificada a los servicios centrales en diversas ocasiones, habiéndose incorporado una nueva funcionaria a finales del 2011, estando a la espera de la posible contratación de personal interino, siempre que lo permita la coyuntura económica. Por otra parte, la demora de un año en la resolución de un recurso de alzada en esta misma dependencia motivó que se solicitara información a la Delegación del Gobierno en Illes Ballears, conociéndose en el mes de julio de 2011 que las plazas vacantes en el momento de formular la queja la reclamante habían

sido agrupadas en la relación de puestos de trabajo de servicios centrales, por lo que ya no estaban disponibles (10033192 y 10010267).

A lo largo del año se han recibido quejas de interesados relacionadas con demoras en la Oficina de Extranjeros de Barcelona, que han sido puntualmente investigadas. Asimismo, se ha solicitado información sobre los tiempos medios de resolución en las renovaciones de trabajo y residencia en régimen general, solicitudes de arraigo y plazo de concesión de cita. Estas dependencias fueron visitadas al finalizar el pasado año 2010 y pudo concluirse que el motivo de tales dilaciones se debía fundamentalmente a carencias de personal, cuya resolución ya se planteó en una recomendación elaborada por esta Institución que quedó reflejada en el pasado informe y se detallará en el siguiente apartado de visitas a oficinas de extranjeros. Por otra parte, se han investigado las dificultades para el pago de tasas, ya que en un principio, una vez formulada la solicitud de autorización, los interesados debían esperar el requerimiento de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, que en ocasiones se demoraba varios meses. Ese organismo ha participado que intenta potenciar al máximo la previa liquidación de tasas antes de formular la solicitud, si bien para ello se necesita contar con número de identificación de extranjero. En los casos de autorización inicial, al tiempo que se informatiza la solicitud se adjudica el citado número de identificación y se emite el justificante para el abono de tasas, con lo que el problema ha quedado resuelto (10008419, 10014603, 11004743, 10031565 y 10032333).

En el mes de octubre de 2010 se promovió una actuación de oficio al conocerse por la prensa la situación de colapso en la que se encontraba la Oficina de Extranjeros de Castellón, donde los ciudadanos debían soportar largas colas para conseguir ser atendidos. En el año 2011 la Subdelegación del Gobierno en Castellón señaló que al no haberse creado la Oficina Única de Extranjeros había cuatro unidades administrativas para atender a los extranjeros en trámites de estancia, residencia y reagrupaciones, sin que en ninguna de las dependencias se hubieran producido colas de importancia reseñable pese al gran volumen de trabajo, salvo en la Comisaría Provincial, en la que tuvo lugar una gran afluencia de público en época estival y no contaba con suficiente personal. Por ello se adoptaron medidas específicas: cita por correo para trámite de huellas de extracomunitarios y ampliación de horario vespertino para inscripción de comunitarios, se implantaron medidas de choque y estaba previsto el traslado a una nueva comisaría que mejorara la capacidad de atención al público y permitiera poner fin a las demoras y colas existentes. En el mes de junio de 2011 se creó la tan demandada Oficina Única y la actuación de la Institución proseguirá hasta conocer su efectiva implantación y normalización de su funcionamiento (10020242).

La limitación de medios materiales y personales originó importantes esperas a los ciudadanos comunitarios que junto a los extranjeros no comunitarios realizaban gestiones en la Oficina de Extranjeros de Gandía (Valencia). Para paliar esta situación se informó de la incorporación de un funcionario al objeto de dar las máximas facilidades a los ciudadanos de la Unión Europea, con lo que se dio por finalizada la actuación y se recordó la importancia de implantar un sistema diferenciado para la adecuada atención de estos ciudadanos (11006606).

En el curso del pasado año 2010, esta Institución trasladó a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración su preocupación por el aumento de trabajo que supondría en la Comunidad de Madrid la finalización de la vigencia de las autorizaciones de trabajo y residencia concedidas en su día al amparo del proceso de normalización de extranjeros, acordado en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30

de diciembre. El volumen estimado de solicitudes de autorizaciones de larga duración tramitados en el año 2010 ascendió a 160 000 y se cifraron en más 25 000 las peticiones de autorización de residencia por circunstancias excepcionales de arraigo. Ello motivó la realización de importantes esfuerzos para afrontar esta carga de trabajo, que quedaron reflejados en el anterior informe, tales como la reorganización interna de todos los efectivos del Servicio de Régimen General del Área de Trabajo, con desarrollo de labores simultáneas en seis sedes diferentes. No obstante, esta Institución se ha visto en la necesidad de proseguir la investigación a lo largo del año 2011, ante las quejas de ciudadanos relativas a importantes demoras todavía existentes en la tramitación de sus asuntos y resolución de los más de 5 000 recursos interpuestos hasta el mes de octubre. También se recibieron reclamaciones por graves dilaciones de hasta diez meses en la concesión de cita para la presentación de las correspondientes solicitudes de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, lo que no solo impide a los interesados ejercer de forma plena sus derechos como ciudadanos incluidos en el ámbito del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sino que también obstaculiza en algunos casos su salida y posterior regreso a España, al no poder contar con el documento acreditativo de su condición de beneficiario del derecho comunitario. Ante esta situación, el Defensor del Pueblo insistió una vez más en la necesaria implantación de la Oficina Única de Extranjeros en la Comunidad de Madrid, dada la notable incidencia de la inmigración en esta provincia, lo que finalmente tuvo lugar tras la publicación de la Orden PRE/1833/2011, de 29 de junio, como se ha señalado al comienzo de este epígrafe. Tras ello se ha solicitado información a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid y Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, sobre los medios materiales y personales destinados a la Oficina Única de Extranjeros de Madrid y medidas adoptadas para asegurar su efectiva puesta en funcionamiento, al objeto de conseguir una mejora en la calidad del servicio, garantizar la plena eficacia y coordinación de la actuación administrativa, evitar los trastornos ocasionados a los interesados por desplazamientos y esperas innecesarias y poner fin a las demoras apreciadas en la tramitación de asuntos en materia de extranjería (10012210, 11006226, 11021690 y 11017134).

Como investigaciones puntuales cabe destacar que se ha realizado un seguimiento de las medidas adoptadas para mejorar el servicio de la Oficina de Extranjeros de Málaga, bloqueada en los últimos meses del año 2010 por vencer la vigencia de las autorizaciones concedidas en el proceso de normalización del año 2005. La investigación ha concluido al conocerse que la situación está superada y se atiende a los ciudadanos con normalidad. La Comisaría de Policía de Mataró (Barcelona) no facilitaba cita previa a los ciudadanos lo que originaba importantes colas, por lo que se implantó un sistema de citas manual que supuso la normalización del negociado. Asimismo, el bloqueo de las líneas telefónicas impedía a los interesados obtener cita previa en la Comisaría de Policía de Tarragona y, tras la intervención de la Institución, se ha conocido que el refuerzo de personal y el aumento de líneas ha permitido poner fin a tal deficiencia (10016845, 11016256 y 11003892).

Para finalizar este apartado, se referirán algunos casos en los que el Defensor del Pueblo requiere información a la Fiscalía General del Estado sobre la tramitación de distintos procesos penales. Uno de ellos se refiere al proceso que afecta a distintos funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Oficina de Extranjeros de Almería, presuntamente implicados en redes de estafa a ciudadanos extranjeros. Acorde con la última información, esta causa se encuentra en fase de instrucción a la espera del informe pericial recibido tras el volcado de los datos informáticos intervenidos. De igual

modo, se está a la espera de recibir información sobre el estado de tramitación de la causa penal seguida por la imputación de varios funcionarios de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid, en delitos de cohecho y estafa y el proceso iniciado a un funcionario de la Oficina de Extranjeros de Palma de Mallorca por posible fraude en la concesión de permisos. Por último, debe indicarse que ha concluido la investigación respecto de otro procedimiento penal contra un funcionario de la Oficina de Extranjeros de Lleida por su supuesta participación en una red de explotación sexual de mujeres, al tenerse conocimiento del sobreseimiento provisional de la causa (09007172, 08006305, 08005892 y 10004093).

5.9.2.1. Seguimiento de las visitas de años anteriores

En el informe del pasado ejercicio se hizo mención a la visita realizada en diciembre de 2010 a la Oficina de Extranjeros de Barcelona, tras la cual se enviaron a la Subdelegación del Gobierno las oportunas conclusiones, así como una recomendación a la Subsecretaría de Política Territorial y Administración Pública, y a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, respectivamente, en la que se solicitaba la urgente dotación de funcionarios interinos que permitiera resolver los 55 331 expedientes pendientes en la fecha de la visita, revisión de la relación de puestos de trabajo en relación al número de expedientes tramitados y nombramiento de personal cualificado para la resolución de recursos. En el presente año 2011 se han recibido sucesivos informes en los que se especifican las medidas adoptadas con el fin aumentar el número de funcionarios, así como de adecuar su perfil a la tarea de resolver los recursos a través de acciones formativas, consistentes en la impartición de diversos cursos. En ese sentido, debe señalarse que el número de quejas presentadas en esta Institución por demoras de la Oficina de Extranjeros de Barcelona en el año 2010 fue sensiblemente superior a las correspondientes al 2011, y en estas se ha observado un incremento significativo de solicitudes resueltas en plazo, si bien las demoras todavía persisten. Asimismo, se informa de la adecuación de la oficina a la normativa vigente en materia de tramitación de quejas y sugerencias por parte de los usuarios, de la implantación de un sistema de cita previa presencial para aquellos ciudadanos que no disponen de acceso a Internet, y de las mejoras en el almacenamiento de expedientes, así como en la custodia de los impresos de autorización de regreso. Por otra parte, se ha tenido conocimiento del establecimiento de un sistema preferente para la petición de cita previa en solicitudes de residencia de carácter excepcional, como las formuladas por razones humanitarias ante situaciones de enfermedad sobrevenida. Finalmente, se ha comunicado que se está a la espera de realizar una prueba piloto relativa a una aplicación informática que gestionaría electrónicamente y mejoraría la tramitación de la renovación de autorización de residencia y trabajo, de lo que se ha solicitado nueva información (10005500).

La Oficina de Extranjeros de Las Palmas de Gran Canaria también se visitó en el año 2010 y se valoró de forma positiva el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos por la fijación de compromisos de calidad, los sistemas de información a los usuarios y su óptimo estado de mantenimiento y conservación. No obstante, se solicitó a la Subdelegación del Gobierno la adopción de medidas urgentes para mejorar el almacenamiento y clasificación de los expedientes ya archivados, a fin de evitar que estuvieran apilados con los consiguientes riesgos de seguridad y se puso de manifiesto la falta de criterios uniformes para todo el territorio nacional respecto a la resolución de solicitudes de revocación de las órdenes de devolución no ejecutadas en su día, que afectan a ciudadanos llegados de forma irregular a esas costas y les obstaculiza la obtención de

las correspondientes autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales. La investigación ha finalizado al responder ese organismo que la práctica sistemática de archivo de la documentación digitalizada ha supuesto una disminución de los archivos físicos y facilitado los lugares de almacenamiento. De otro lado, se indica que la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración trata de desarrollar criterios uniformes para la gestión homogénea en todas las oficinas de la Administración periférica, a través de la Subdirección General de Modernización de la Gestión, y se hace alusión a la publicación del nuevo texto reglamentario de la Ley de extranjería, con contenidos pormenorizados sobre la gestión de los diversos procedimientos (10010050).

5.10. Procedimientos de residencia y cuestiones conexas

5.10.1. Régimen comunitario

5.10.1.1. Período transitorio que afecta a la libre circulación de ciudadanos rumanos

Se recibieron numerosas reclamaciones en la Institución de ciudadanos rumanos que manifestaban su disconformidad por la obligación de solicitar autorización de trabajo para desarrollar su actividad en España. Se analizó el Tratado de Adhesión de Rumanía a la Unión Europea que prevé el establecimiento de un período transitorio que afecta a la libre circulación de los trabajadores rumanos, período que fue activado por primera vez mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 2006, desde 2007 hasta el 1 de enero de 2009. Asimismo, se comprobó que el apartado 7 del anexo VII del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Rumanía permite que un Estado miembro que, en su momento, haya puesto fin a la aplicación del mencionado período transitorio, pueda imponer nuevamente limitaciones a la libre circulación de ciudadanos rumanos hasta 2014, momento a partir del cual se aplicará íntegramente el régimen comunitario a los trabajadores rumanos que, en el caso español, se encuentra regulado en el Real Decreto 240/2007. De acuerdo con el citado precepto, el Consejo de Ministros acordó el 22 de julio de 2011 la reactivación del período transitorio hasta finales de 2012, previendo que a partir de esa fecha pueda determinarse el fin o la continuidad del mismo. Además autorizó, entre otros Ministerios al de Trabajo e Inmigración para dictar las instrucciones y llevar a cabo las actuaciones necesarias para la ejecución y desarrollo de dicho Acuerdo. En ese sentido se dictaron las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011, concretándose los requisitos exigibles a los ciudadanos rumanos que hayan entrado en territorio español a partir del 22 de julio de 2011 o que, encontrándose ya en territorio español, no figuren como dados de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o inscritos como demandantes de empleo en los Servicios públicos de empleo a dicha fecha y traten de ejercer en España una actividad laboral por cuenta ajena. En estos supuestos, serán de aplicación los requisitos relativos a la residencia temporal y trabajo por cuenta ajena previstos en el artículo 64.3 del Real Decreto 557/2001, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, excepto el que exige que la situación nacional de empleo permita la contratación del trabajador extranjero. Asimismo, se recoge que el procedimiento para la obtención de la autorización de trabajo por cuenta ajena será iniciado por el empleador según lo previsto en el artículo 67 del nuevo Reglamento de extranjería, no resultando de aplicación los requisitos relativos a la residencia. Dentro del marco de las citadas instrucciones también se establece que en los casos en los que se produzca la entrada en España del trabajador una vez resuelta la solicitud de autorización de trabajo, la eficacia de esta queda suspendida hasta que se produzca el alta en el correspondiente régimen de la

Seguridad Social. Por el contrario, si la entrada del trabajador en España fuese anterior a la resolución de su solicitud de autorización de trabajo, su eficacia quedará suspendida hasta que en el plazo de un mes se produzca el alta en el régimen que proceda de la Seguridad Social. En los supuestos de las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena de duración determinada para actividades de campaña o temporada, la eficacia de la autorización no estará sometida al alta correspondiente en el régimen que proceda de la Seguridad Social, sin perjuicio de la posible extinción de la autorización en el caso de que el alta no se produzca dentro del mes siguiente a la entrada del trabajador en España (si el procedimiento sobre la autorización se resolvió con anterioridad a dicha entrada) o del mes siguiente a la notificación de la resolución de concesión al empleador (si el procedimiento sobre la autorización se resolvió con posterioridad a dicha entrada). En este tipo de actividades, el trabajador deberá acreditar su obligación de retorno en los términos previstos en la regulación vigente en materia de gestión colectiva de contrataciones en origen, a los efectos de poder obtener los correspondientes beneficios laborales en posteriores venidas a España como trabajador de campaña o temporada. En todo caso el ciudadano rumano, en el plazo de tres meses desde su entrada en España, deberá solicitar personalmente su inscripción en el Registro Central de Extranjeros según lo previsto en el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, expidiéndosele un certificado de registro en el que figurará una referencia a su autorización de trabajo y a la validez de ésta. Por otra parte, se establece que las previsiones relativas a las autorizaciones de trabajo para investigación o a las autorizaciones de trabajo de profesionales altamente cualificados titulares de una tarjeta azul-UE no resultarán en ningún caso de aplicación a trabajadores por cuenta ajena rumanos. Finalmente, las Instrucciones DGI/SGRJ/5/2011 establecen que el régimen de entrada en España de los nacionales rumanos y de sus familiares beneficiarios del régimen comunitario de extranjería será, en todo caso, el generalmente previsto para los ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares. A la vista de lo anterior, se dio traslado de toda esta información a los ciudadanos rumanos que se dirigieron a esta Institución comunicando que no se apreciaban indicios de irregularidad administrativa en el asunto planteado (11018788, 11019072, 11019074 y otras).

5.10.1.2. Facilitación de la entrada y residencia de familiares de ciudadanos comunitarios y españoles no incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero

En el pasado informe anual ya se dio cuenta de las importantes modificaciones que la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2010, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, había introducido en las condiciones para la entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares, así como a los familiares extranjeros de ciudadanos españoles. El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, mediante la disposición adicional vigésima tercera, establece los requisitos para facilitación de la entrada y residencia de los familiares extranjeros de los ciudadanos comunitarios y de los españoles. La citada disposición establece que las autoridades competentes facilitarán, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000 y en su Reglamento, la obtención del visado de residencia o, en su caso, de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, a quien sin estar incluido en el artículo 2 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros

Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, acompañe a un ciudadano de la Unión o se reúna con él, y se halle en una de estas circunstancias: que sea otro familiar, en línea directa o colateral, consanguínea o por afinidad, que, en el país de procedencia, esté a cargo o viva con el ciudadano de Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o cuando por motivos graves de salud o discapacidad sea estrictamente necesario que dicho ciudadano se haga cargo de su cuidado personal; que sea la pareja, ciudadano de un Estado no miembro de la Unión Europea ni parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable debidamente probada. Establece además que las autoridades exigirán la presentación de acreditación, por parte de la autoridad competente del país de origen o procedencia, que certifique que está a cargo del ciudadano de la Unión o que vivía con él en ese país, o la prueba de la existencia de motivos graves de salud o discapacidad que requieran estrictamente que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia. Igualmente se exigirá prueba suficiente de la existencia de una relación estable con el ciudadano de la Unión. Por último señala que las autoridades competentes estudiarán detenidamente las circunstancias personales en las solicitudes de entrada, visado o autorizaciones de residencia presentadas y justificarán toda denegación de las mismas.

Las quejas recibidas con relación a la aplicación de esta disposición adicional están estrechamente ligadas a la inaceptable demora que sufren los trámites para la inscripción de los matrimonios contraídos en el extranjero por ciudadano español con ciudadano extranjero, de la que se ha dado cuenta en el apartado correspondiente al Registro Civil. Tal y como se indicó en el pasado informe anual, esta Institución considera que la Administración está obligada a buscar una solución dentro del ordenamiento jurídico que dé satisfacción a las legítimas pretensiones de los interesados y garantice su derecho a vivir en familia. Sirva como ejemplo de esta situación, que afecta a numerosas familias, la queja interpuesta por un ciudadano español que contrajo matrimonio en Marruecos con una nacional de aquel país el 5 de enero de 2005, e inició los trámites para su inscripción en el Registro Civil en el mes de abril del año 2008, sin que se haya procedido aún a la misma. Además, en este caso se da la circunstancia de que la pareja posee un hijo en común nacido en Rabat el día 16 de octubre de 2005. Lo anterior, parece dejar sin sentido cualquier alegación de posible fraude a la hora de realizar una valoración del matrimonio contraído. El ciudadano español se dirigió a esta Institución exponiendo su situación e indicando que el Consulado General de España en Rabat había denegado en dos ocasiones el visado de estancia solicitado por su esposa al considerar que no acreditaba suficientes garantías de retorno. A esta situación se añade además que el menor, de nacionalidad española, residente en Marruecos con su madre padece una enfermedad que necesitaba tratamiento en España, motivo este por el que la madre había solicitado el visado con urgencia. El padre del menor manifestaba su disconformidad con la situación que hace que tenga que desplazarse de manera continua a Marruecos para visitar a su familia, lo que le supone unos costes económicos que no puede asumir. A la vista de todo lo anterior, esta Institución formuló una sugerencia a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios a fin de que se revocara la denegación del visado solicitado y se concediera un visado que tuviera en cuenta la relación estable de pareja debidamente acreditada de la interesada con ciudadano español con el que tiene un hijo en común. El citado organismo respondió que estaba dispuesto a aceptar la sugerencia formulada, siempre que se realizaran los trámites previstos para el procedimiento de reagrupación familiar en régimen general (09001021).

A la vista de que la anterior respuesta se repetía en varios asuntos similares al anterior, el Defensor del Pueblo ha formulado una recomendación a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, a fin de que dicten instrucciones para cambiar el procedimiento ya que no se considera adecuado que se derive a los interesados a los trámites previstos para la reagrupación familiar en régimen general. Se ha señalado que esta Institución no comparte esta interpretación y considera que a la vista de la remisión expresa que la norma realiza a la Ley Orgánica 4/2000 y a su reglamento de desarrollo, se ha de acudir a la regulación que estas normas realizan de los visados de residencia, artículos 46 y siguientes del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. El artículo 48 señala el procedimiento a seguir para quien desee residir en España sin realizar actividades laborales, en concreto, describe el procedimiento de tramitación del visado. El extranjero que desee residir temporalmente en España sin realizar actividades laborales o profesionales deberá solicitar, personalmente, el correspondiente visado en la misión diplomática u oficina consular española de su demarcación de residencia. Presentada la solicitud, será grabada en el sistema de visados de la aplicación correspondiente, de forma que la Delegación o Subdelegación del Gobierno en cuya demarcación solicite la residencia el extranjero tenga constancia de la solicitud presentada. La Delegación o Subdelegación del Gobierno, en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud, resolverá la concesión o denegación de la autorización de residencia. En consecuencia, esta Institución no puede compartir la solución que por parte de ese organismo se ofrece a las parejas que mantienen una relación debidamente probada con un ciudadano español o comunitario, consistente en iniciar el procedimiento de reagrupación familiar en régimen general previsto en los artículos 53 y ss. del Reglamento de extranjería, destinado —entre otras situaciones— a la reagrupación de los cónyuges extranjeros de los ciudadanos extranjeros que residen en nuestro país. De conformidad con la interpretación de este centro directivo se estaría exigiendo a los ciudadanos españoles o comunitarios, en su supuesta calidad de reagrupantes, los requisitos previstos para los residentes extranjeros en régimen general para la reagrupación familiar, entre otros una vivienda adecuada, o acreditar que el extranjero reagrupante tiene una autorización para residir en España durante un año como mínimo y solicitado la autorización para residir, al menos, otro año. A juicio de esta Institución, la Administración puede negar el reconocimiento de la condición de cónyuges de los interesados, a efectos de la aplicación de las normas de nuestro ordenamiento jurídico en materia de reagrupación familiar del cónyuge de ciudadano español, pero lo que resulta indiscutible es su condición de pareja con la que el ciudadano español mantiene una relación estable debidamente probada. Las quejas recibidas muestran que esta situación afecta a un importante número de ciudadanos españoles, cuyos cónyuges han solicitado visado ante distintos organismos consulares a fin de poder vivir juntos en territorio español. En todos estos casos, el matrimonio del ciudadano español con ciudadano de un tercer Estado, celebrado en el extranjero, se encuentra a la espera de la efectiva inscripción del matrimonio en el Registro Civil Central. Este registro en el que corresponde realizar la inscripción se encuentra colapsado, de modo que la inscripción del matrimonio se demora normalmente un tiempo mínimo de 18 meses; circunstancia únicamente imputable al deficiente funcionamiento de la Administración. En muchas ocasiones estamos ante una unidad familiar compuesta por cónyuges e hijos con lo que la acreditación de la estabilidad de la pareja queda de sobra confirmada. La buena fe de los interesados, que sufren una situación únicamente atribuible al ineficaz funcionamiento del Registro Civil, obliga a la Administración a buscar, conforme criterios de razonabilidad, una aplicación más justa y ponderada de la norma (10001767, 10002188, 11009550 y otras).

5.10.1.3. Trámites para la obtención de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión

Se siguen recibiendo quejas de ciudadanos comunitarios residentes en España que muestran su disconformidad ante la desaparición de la tarjeta que identificaba su condición de residentes en España. La supresión de la obligación de expedir una tarjeta a los ciudadanos comunitarios que residen en España es fruto de la transposición al ordenamiento interno español de la Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, que suprime la obligación de obtener tarjeta de extranjero en determinados supuestos. En un primer momento la tarjeta se sustituyó por un documento tamaño folio que, tras las numerosas demandas de sus titulares, comenzó a expedirse en un nuevo soporte cuyas dimensiones son 86 x 54 mm, para evitar las incomodidades a las que aludían los comparecientes en sus escritos, así como el deterioro derivado del tamaño del anterior modelo. El documento comenzó a entregarse en su nuevo formato, desde el día 13 de abril de 2011 en todas las provincias de la Comunidad de Castilla y León para, previsiblemente, extender de forma progresiva su expedición a todo el territorio nacional (11019860).

Con ocasión de la recepción de una queja en la que el compareciente manifestaba su disconformidad con la inadmisión a trámite de su solicitud de tarjeta de residencia por parte de la Subdelegación del Gobierno en Valencia, se solicitó a la Dirección General de Inmigración información acerca de la incompatibilidad de la citada práctica con el contenido de la Instrucción DGI/SGRJ/03/2007, de 22 de marzo de 2007, que establecía que nunca será exigible para la solicitud o concesión de una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, la titularidad de un visado de residencia ni la solicitud de exención de éste, siendo exigible a los citados familiares el visado de estancia, exclusivamente a los efectos de su entrada en España. El citado organismo contestó que, si bien consideraba que la cuestión se encontraba suficientemente aclarada, procederían a recordar a todas las subdelegaciones y delegaciones del Gobierno el contenido de la Instrucción DGI/SGRJ/03/2007 (09020443).

Se formuló una recomendación ante la Subdelegación del Gobierno en Málaga para que se dictaran las instrucciones pertinentes a fin de que se admitieran otros medios de prueba válidos en Derecho, distintos del certificado actualizado de matrimonio, para acreditar la pervivencia del matrimonio en la tramitación de la tarjeta de residencia de los cónyuges extranjeros de ciudadanos de la Unión. En un primer momento se entendió que, a la vista de la respuesta, la subdelegación aceptaba la recomendación ya que afirmaba que tendría en cuenta la Directiva 38/2004/CE y el Real Decreto 240/2007, de 16 de enero, que no impone limitación de medios de prueba acreditativos de la existencia del matrimonio, siempre que no se tengan indicios suficientes de que se haya producido la disolución del vínculo. Sin embargo, como consecuencia de quejas posteriores recibidas en el mismo sentido, se ha considerado necesario continuar la investigación (11003137).

Otra cuestión que ya se reflejó en el informe del año 2009 fue la relativa al criterio seguido en distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno para los casos de disolución del vínculo matrimonial, conforme al cual esta circunstancia determinaba, en una interpretación restrictiva del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, la extinción automática de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión. Esta Institución considera que en tales supuestos debe aplicarse supletoriamente la normativa general de extranjería y dictarse resolución de extinción expresa debidamente motivada. La Subdelegación del Gobierno en Barcelona y la Delegación del Gobierno en la Comuni-

dad Autónoma de Aragón parecían haber aceptado el planteamiento, pero la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid había manifestado su disconformidad. La investigación ha concluido tras comunicar la Dirección General de Inmigración la aceptación del criterio de esta Institución, comunicando que se ha enviado un recordatorio a todas las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno para que actúen a tenor del mismo (06034561).

Se ha de dar cuenta también de otro asunto que ha sido motivo de investigación, como es el relativo a los cambios en los requisitos para la inscripción en el registro de parejas de hecho en algunas comunidades autónomas. En concreto, se recibieron quejas relativas a los requisitos exigidos para la inscripción en estos registros en las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla y León. En ambos casos se han formulado recomendaciones al finalizar el año 2011 por entender que los requisitos solicitados obstaculizaban el acceso a los citados registros de aquellas parejas en las que uno de sus miembros es extranjero. En el caso de la Comunidad de Castilla y León, la exigencia de autorización de residencia de un nacional de un país no perteneciente a la Unión Europea no solo obstaculiza la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de los solicitantes extranjeros, sino que impide de facto la inscripción, afectando también a ciudadanos españoles en todos aquellos supuestos en los que uno de los miembros de la pareja es español. Por lo que se refiere a la Comunitat Valenciana, la exigencia de que el miembro extranjero de la pareja tenga que estar provisto de un NIE (número de identificación de extranjero) coarta el derecho a la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho a los solicitantes que cumplen los requisitos establecidos en la propia ley, sobre la base de la exigencia de un documento que no acredita la identidad del interesado. Las investigaciones continúan abiertas, por lo que se dará cuenta de su resultado en próximos informes (10032122 y 11007605).

5.10.2. Régimen general de extranjería

5.10.2.1. Tramitación de los visados y autorizaciones de residencia por reagrupación familiar

Desde el año 2004, esta Institución ha insistido en la necesidad de que se regulara la determinación de los medios económicos exigibles al reagrupante para ejercer el derecho a la reagrupación. Las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno trataban de superar esta deficiencia aplicando instrucciones de la Dirección General de Inmigración dictadas para su aplicación en otros procedimientos. El Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, ha dado un importante paso en el esfuerzo por objetivar los procedimientos, reduciendo el margen de discrecionalidad administrativa que tantas quejas motiva ante esta Institución. Se establecen en su artículo 47, con carácter general, los medios económicos a acreditar para la obtención de una autorización de residencia temporal y se toma como referencia el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), al que también se hace referencia en el artículo 54 en relación con el procedimiento de reagrupación familiar.

El nuevo reglamento, en su artículo 55, aborda también una cuestión que ha sido objeto de numerosas quejas, como son los requisitos para que se considere adecuada la vivienda del extranjero que desea ejercitar el derecho a la reagrupación familiar. Posteriormente la Dirección General de Inmigración dictó la Instrucción DGI/SGRJ/4/2011, dirigida a delegados y subdelegados del Gobierno y que aborda en profundidad los requisitos para la acreditación de disposición de vivienda adecuada en procedimien-

tos sobre residencia por reagrupación familiar. La finalidad de la citada instrucción es garantizar que la valoración de las oficinas de extranjeros sobre cuándo queda o no acreditado el cumplimiento del requisito sea homogénea y responda al objetivo perseguido por la ley y el reglamento al imponer el propio requisito (10034991).

En otro orden de cosas, en el informe del pasado año se daba cuenta de una queja en la que la Subdelegación del Gobierno en Albacete había denegado una autorización de residencia por reagrupación familiar al descendiente del reagrupante, por haber alcanzado la mayoría de edad durante la tramitación del correspondiente procedimiento. En este sentido se formuló una sugerencia a la citada Subdelegación del Gobierno para que modificara su decisión. Esta sugerencia ha sido aceptada durante el año 2011, por lo que se ha concluido la investigación (10017037).

Con relación a las quejas sobre tramitación de visados de reagrupación familiar, se recibió queja por la denegación de una solicitud alegando que la misma se había formulado fuera de plazo. Tras la intervención de esta Institución, el Consulado General de España en Santo Domingo reconsideró su postura, tras advertir que la solicitud había sido realizada dentro del plazo de dos meses desde la notificación de la resolución que concedía la autorización de residencia, por lo que resolvió retrotraer el procedimiento y reiniciar la tramitación (09013241).

En relación con la documentación exigible para la tramitación de visados, continúa tramitándose la queja en la que se recoge la sugerencia formulada a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, para que el Consulado General de España en Tetuán solicite exclusivamente los documentos exigibles según la normativa de extranjería. Asimismo, continúa la investigación iniciada ante la actuación de la Sección Consular de la Embajada de España en Dhaka (Bangladesh), por la denegación de solicitudes al considerarse que la documentación expedida por los registros públicos de aquel país no se adecua completamente a la finalidad de acreditar el vínculo conyugal, por lo que se ha solicitado información relativa a las alternativas existentes para que los ciudadanos de Bangladesh residentes en España puedan ejercer el derecho a la reagrupación familiar. También continúa tramitándose el expediente iniciado ante el Consulado General de España en Lagos, que comunicó a la interesada la denegación de su visado, entre otros motivos, por entenderse que el vínculo materno filial no era suficiente a pesar de que la interesada había aportado la prueba de ADN practicada en la clínica nigeriana indicada por el Consulado y en el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses en Madrid (11017427, 11011370 y 11000847).

Se han recibido quejas en las que, una vez concedida la autorización de residencia por reagrupación familiar a los cónyuges de residentes, el Consulado General de España en Rabat ha denegado los correspondientes visados, considerando que existen indicios suficientes para dudar de la veracidad de motivos alegados para solicitar el visado o por la inexistencia de razones para justificar la necesidad de autorizar la residencia en España, resolviéndose finalmente la concesión de los visados (10002197 y 10004562).

En otro orden de cosas, han continuado las quejas en relación a las denegaciones de visados por reagrupación familiar, por considerar los consulados que el hecho de que otros miembros de la familia permanezcan en el país de origen no es compatible con el objetivo de la reagrupación familiar. Se ha recordado que ninguno de los apartados del artículo 17 de la Ley Orgánica 4/2000 establece la obligatoriedad de que el extranjero reagrupante deba reagrupar a su cónyuge e hijos de manera simultánea, por lo que la negativa de algunos consulados de expedir un visado al miembro de la familia, cuya reagrupación ha sido previamente autorizada por la Subdelegación o Delegación del

Gobierno correspondiente implica una restricción que va más allá de la exigencia legal y quiebra, por tanto, el principio de legalidad, ya que si el legislador hubiera querido imponer la obligación de reagrupar a todos los miembros reagrupables de una familia simultáneamente hubiera debido incluir tal obligación en la norma legal (09019481).

Se siguen recibiendo quejas ante las denegaciones de visados por reagrupación familiar de cónyuges de residentes, al ser considerados fraudulentos los matrimonios de los solicitantes. Se han recordado las consideraciones recogidas en la jurisprudencia, que impiden que la decisión de la autoridad consular se base solo en apreciaciones personales del cónsul, motivo por el cual esta Institución ha formulado varias sugerencias para que se revoque la denegación de los visados solicitados. También se ha considerado necesario recordar que en las resoluciones debe incluirse el razonamiento en virtud del cual la autoridad competente establece la presunción de matrimonio de conveniencia, evitando la utilización de modelos de formularios. Han sido varias las ocasiones en las que se ha debido intervenir ante las quejas interpuestas por las denegaciones de este tipo de visados por parte del Consulado General de España en Santo Domingo. Tras las investigaciones realizadas, se pudo constatar la falta de referencia generalizada a las circunstancias personales de los interesados. A la vista del número de quejas recibidas, se han solicitado a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios datos acerca del número de visados por reagrupación familiar tramitados por el citado consulado en los años 2009 y 2010. Así, se ha podido conocer por lo que se refiere al régimen comunitario que, en el año 2009, se concedieron 1.960 visados y fueron denegados 1.153, mientras que en 2010 se concedieron 1.420 visados y se denegaron 866. Con relación al régimen general, en el año 2009 se resolvieron favorablemente 2.975 y fueron denegados 1.357 visados, en tanto que en 2010 se concedieron 1.958 y se denegaron 958. Sin embargo, a pesar de que resulta llamativo el alto número de denegaciones, no se ha podido conocer cuántos de estos visados corresponden a cónyuges, por lo que la investigación continúa. Por último, se ha intervenido en casos en los que se ha denegado el visado solicitado al considerar que la diferencia de edad entre los cónyuges suponía la existencia de indicios de matrimonio fraudulento. En estos casos se ha recordado el contenido de la Instrucción de 31 de enero de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en la que se señala que el hecho de que exista una diferencia significativa de la edad entre los contrayentes no dice nada, por sí solo, acerca de la autenticidad y realidad del consentimiento matrimonial (11011491, 11018559, 09005524, 10013043 y 10013419).

5.10.2.2. Autorizaciones de residencia y de estancia

El artículo 186.1 del Reglamento de extranjería, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, prevé que para la concesión de una autorización de residencia a los menores no nacidos en España, hijos de residentes legales habrá de acreditarse que sus padres o tutores cumplen los requisitos de medios económicos y alojamiento exigidos en el reglamento para la reagrupación familiar. Con motivo de una queja recibida, se ha podido comprobar que la aplicación estricta de estos requisitos pueden provocar situaciones no queridas por la norma, al ser contrarias al interés superior del menor. La interesada, de once años de edad, llegó a España cuando tenía 9 meses donde reside desde entonces junto al resto de su familia, todos ellos residentes legales. La Delegación del Gobierno en Madrid ha denegado la solicitud formulada al amparo del artículo 186.1 citado, por considerar que la familia no cuenta con medios económicos suficientes. A la vista de lo anterior, se ha formulado una sugerencia al citado organismo por estimar

que en el caso expuesto concurren circunstancias excepcionales que deberían haber sido tomadas en consideración en la resolución. Así, resulta preciso recordar que el párrafo 3 del artículo 54 del reglamento permite que se minore la cantidad exigible para la concesión de la reagrupación familiar cuando se trate de menores de edad y concurran circunstancias excepcionales acreditadas que aconsejen dicha minoración en base al principio de interés superior del menor, según lo establecido en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y se reúnan los restantes requisitos legales y reglamentarios para la concesión de la autorización de residencia por reagrupación familiar. La sugerencia ha sido remitida a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid ya en los primeros días del año 2012, por lo que la investigación continúa abierta (10032713).

Otra cuestión objeto de investigación se refiere a las consecuencias que, la inaceptable demora en la tramitación de las renovaciones de autorizaciones de trabajo y residencia, han de soportar los extranjeros residentes legales que se encuentran realizando estos trámites. En este sentido, se recibió queja en la que el interesado, solicitante de renovación de autorización de trabajo y residencia, una vez transcurrido el plazo para la correspondiente resolución, se dirigió a la Oficina de la Seguridad Social de San Lorenzo de El Escorial (Madrid), donde le informaron verbalmente de que no podía hacerse efectiva su alta al no estar autorizado para trabajar. Tras la intervención de esta Institución se tramitó su solicitud, impartiéndose además las instrucciones necesarias para que se siguiera el mismo criterio ante supuestos análogos (11000195).

La demora en la resolución de un recurso de reposición interpuesto por un ciudadano extranjero, que solicitó que se le expidiera el certificado acreditativo de silencio positivo, motivó que esta Institución formulase un recordatorio a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del deber legal de dictar resolución expresa y en plazo a cuantas solicitudes y recursos le sean formulados. Asimismo, continúan recibiéndose quejas relativas a la demora que afecta a la resolución de algunos recursos de reposición de tramitación compartida entre las administraciones autonómica y central en Cataluña, así como a la tardanza en la tramitación de recursos de alzada interpuestos contra resoluciones denegatorias de renovación de autorizaciones de trabajo y residencia, constatándose, en estos casos, la insuficiencia de los esfuerzos realizados por la Subdirección General de Recursos del Ministerio de Trabajo e Inmigración para paliar el retraso. No obstante, el citado organismo remitió informe en el que se dio cuenta del número de recursos tramitados en los últimos años (3.191 recursos en 2008; 6.283 en 2009, y 2.321 recursos en 2010), así como de la progresiva puesta al día que se estaba consiguiendo en la resolución de los recursos pendientes, que a 31 de diciembre de 2010 era de 2.517 recursos pendientes de resolver (08006082, 10033187 y 10032809).

Otro grupo de quejas se refiere a la valoración que las distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno realizan sobre la existencia de diligencias policiales en los procedimientos de renovación de autorizaciones de residencia. La Instrucción DGI/SGRJ/09/2008 de la Dirección General de Inmigración establece que la existencia de diligencias policiales o la mera imputación en un procedimiento penal no pueden determinar un informe gubernativo desfavorable. También continúa tramitándose la queja en la que se solicitó información a la citada Dirección General acerca del criterio relativo a la motivación de las resoluciones denegatorias de la renovación de residencia temporal de los solicitantes con antecedentes penales que han cumplido condena (10022662, 10013120, 10011441 y 11007143).

En otro orden de cosas, se tuvo conocimiento de la revocación, por parte de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, de la resolución de archivo de los expedientes de varios solicitantes de renovación de autorización de residencia, en aceptación de las sugerencias formuladas por esta Institución, toda vez que a los interesados no les fueron facilitados los impresos de abono en el momento de presentar la solicitud (10008419, 10008419, 11010225, 11007664 y 11017662).

Con ocasión de la tramitación de una queja, se ha tenido conocimiento de que la Subdelegación del Gobierno en Valencia consideró que la presentación del certificado acreditativo de la culminación de un máster universitario no justificaba el aprovechamiento de los estudios o trabajo de investigación de la interesada, solicitante de modificación de la tarjeta de estudiante a autorización de residencia temporal por cuenta ajena inicial, concluyéndose la tramitación de la queja con diferencia de criterios respecto al mencionado organismo (09000708).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia a la conclusión de la investigación iniciada con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de la que se dio cuenta el pasado año, por la que se formuló recomendación a fin de que se incluyese en el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 la exención de la obligación de comparecencia personal para la solicitud del número de identificación, a aquellos extranjeros que se encuentren en el país y hayan otorgado poder notarial de representación para la realización de dicho trámite. La citada recomendación no ha sido recogida en el nuevo Reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por lo que se ha concluido la investigación con diferencia de criterios (09021126).

5.10.2.3. Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Se ha de dejar constancia en primer lugar de la satisfacción de esta Institución por la inclusión, como circunstancia excepcional constitutiva de arraigo familiar, de la condición de progenitor de menor español en el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Esta cuestión había sido objeto de numerosas sugerencias por parte del Defensor del Pueblo, a fin de que fuese tenida en cuenta como circunstancia que denotaba un evidente arraigo en España (11001667 y otras).

Se ha concluido la investigación iniciada en su día, relativa a las dificultades de ciudadanos nigerianos para obtener el certificado de antecedentes penales emitido por su país, necesario para tramitar su autorización de residencia. La Dirección General de Inmigración remitió escrito informando de las instrucciones impartidas para que se considere la fecha de vigencia de tres meses de los certificados a efectos de su legalización en el Consulado de España en Lagos, tomando como referencia la fecha de la primera presentación del documento ante la Administración española (06011752).

También ha finalizado la investigación iniciada en su día con la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla con motivo de las numerosas quejas recibidas por parte de ciudadanos extranjeros en situación irregular, residentes en el centro de estancia temporal para inmigrantes de esa ciudad autónoma. Como ya se indicó en el pasado informe anual, en un primer momento la Delegación del Gobierno argumentaba que las solicitudes formuladas por estas personas eran inadmitidas a trámite, puesto que no contaban con el preceptivo informe municipal de inserción social. Esta cuestión resultaba llamativa a juicio de esta Institución ya que los interesados eran residentes del centro de estancia temporal para inmigrantes, centro de titularidad pública,

gestionado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. La existencia de estos centros está regulada en los artículos 264 y siguientes del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 y tiene entre sus fines procurar la integración social de los extranjeros residentes en ellos. Por lo anterior, a juicio de esta Institución, resulta obvio que estas personas, que pretendían formular una solicitud de residencia por circunstancias excepcionales, tras varios años en Melilla, acreditaban sobradamente el cumplimiento de ese requisito. Posteriormente la citada Delegación del Gobierno alegaba que las solicitudes no podían ser admitidas a trámite al constar la existencia de resoluciones de expulsión por estancia irregular de los interesados, así como en algunos de los casos la falta de tramitación de cédula de inscripción al carecer de pasaporte. Esta Institución no considera adecuado el anterior razonamiento y se ha concluido la investigación con diferencia de criterios con la Delegación del Gobierno en Melilla (09002586 y relacionadas).

Con motivo de numerosas quejas que afirmaban que se habían denegado autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, tras la presentación de contratos de trabajo al amparo del régimen especial de empleados de hogar, se ha solicitado información a la Delegación del Gobierno en Madrid sobre el criterio general aplicable, comunicando este organismo que, al recogerse esa posibilidad en el nuevo reglamento, cumplidos determinados requisitos, se puede admitir la contratación de empleados de hogar discontinuos, conforme a la Instrucción de la Dirección General de Inmigración de 10 de marzo de 2011 (10032065).

5.11. Asilo

El pasado año se dio cuenta del recordatorio de deberes legales formulado a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, para que cuando se realicen indagaciones con el fin de identificar víctimas de delito de inmigración ilegal o tráfico de personas, se realicen las entrevistas una vez finalizado el procedimiento de asilo y para que las mismas se celebren en presencia de abogado. La citada dirección general aceptó el recordatorio y manifestó que había impartido instrucciones para su cumplimiento (09021571).

Las investigaciones realizadas para comprobar el nivel de coordinación entre la entidad de protección madrileña y la oficina de asilo y refugio finalizaron con la remisión de una recomendación a la entidad de protección. Tras el análisis de los informes evacuados por la propia entidad de protección, la Fiscalía y la Subdirección General de Asilo, esta Institución concluyó que la responsabilidad de la desprotección del solicitante de asilo al que se declaró mayor de edad era imputable a la entidad de protección. La recomendación formulada a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid para que dictara instrucciones detallando las actuaciones a seguir en estos casos, no ha sido aceptada. Esta Institución debe reflejar su preocupación ante la posibilidad de que puedan repetirse hechos como los ocurridos en este expediente, que podrían evitarse con facilidad y que, además, se ajustarían a lo establecido en la normativa respecto a la necesaria coordinación de los órganos administrativos. La entidad de protección ha manifestado en otras investigaciones que no siempre conoce la condición de solicitante de asilo de los interesados, dado que la confidencialidad establecida por la normativa abarca a la presentación de la solicitud. Sin embargo, ante un resultado de mayoría de edad y de abandono del recurso procedería informar al afectado de los derechos que le asisten como solicitante de asilo adulto, con el fin de que, si lo desea,

comunique su condición a la entidad de protección o acuda directamente a la Oficina de Asilo y Refugio (09010303, 10002765 y 10002793).

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, establece en su artículo 46, apartados 1 y 2, que se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, a las solicitudes de protección internacional que presenten las personas en situación de especial vulnerabilidad, entre las que se menciona a los menores de edad. Sin embargo, durante las investigaciones realizadas en el caso de unos menores que llegaron al Aeropuerto de Madrid-Barajas acompañados de su abuela, se comprobó que la oficina de asilo y refugio no tramitó demandas de protección internacional para los menores, acumulándose las peticiones de estos a la de su abuela. En el presente caso, además, la madre de los menores se encontraba en España y no se había dictado resolución en su solicitud de asilo. Esta Institución manifestó a la Subdirección General de Asilo que debe constituir un principio insoslayable el dar un trato diferenciado a todas las peticiones de protección internacional de los menores y de personas en situación de vulnerabilidad, y se recordó que el ACNUR, en sus directrices del año 2009, referidas a las solicitudes de asilo presentadas por niños, señala que el enfoque a aplicar en las solicitudes de protección internacional presentadas por los menores es absolutamente distinto al que debe aplicarse a las solicitudes de los adultos. El Defensor del Pueblo coincide con el criterio del ACNUR, y considera que la única forma de evaluar en profundidad y con garantías la procedencia o improcedencia de otorgar la protección es la de dar un trato diferenciado a las solicitudes de los menores. Desde esta Institución se recomendó a la Subdirección General de Asilo que adoptara las medidas necesarias para garantizar un trato diferenciado a las solicitudes de protección internacional presentadas por las personas en situación de vulnerabilidad a las que se refiere la Ley de asilo en su artículo 46, y que se evaluara la procedencia de incluir en el Reglamento de asilo una disposición que estableciera un procedimiento específico que tomara en consideración el grado de madurez en el caso de menores. En el momento de redactar el informe no se había recibido respuesta a la recomendación. No obstante, con ocasión de otra investigación se pudo comprobar que el criterio de actuación no se había modificado y por ello se formuló sugerencia a la Subdirección General de Asilo, para que se permitiera formalizar demanda individual a una presunta menor congoleña que llegó al aeropuerto de Barajas junto a un adulto que declaró ser su tío y posteriormente afirmó ser su progenitor. La oficina de asilo había incluido en la demanda de asilo del adulto a la presunta menor, aunque no existían datos concluyentes sobre los lazos familiares que unían a los viajeros. Además, tanto el ACNUR como una asociación que atendió a la interesada mantenían que había indicios de que la interesada pudiera ser una potencial víctima de trata. La interesada finalmente pudo formalizar solicitud individual tras ser sometida a pruebas de determinación de edad con resultado de mayoría de edad. El ACNUR mantuvo, tanto en la solicitud de asilo como en el reexamen, que la demanda debía ser admitida para valorar adecuadamente la necesidad de protección internacional de la presunta menor y expresó reiteradamente que tenía un perfil extremadamente vulnerable que podía incluir una situación de trata o de tráfico de menores, instando a la subdirección general para que aplicara el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos. También se cuestionó la decisión de decretar la mayoría de edad de la interesada. La demanda de asilo fue denegada y no se activó el protocolo mencionado por parte de la oficina de asilo, dado que, según el citado organismo, no apreciaban indicios suficientes para ello. La asociación compareciente se dirigió a esta Institución expresando su disconformidad con la actuación de la Fiscalía, en relación con la deci-

sión de decretar la mayoría de edad de la interesada y afirmó que existían indicios de trata, razón por la cual había solicitado a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a la Unidad Central de Fronteras y al comisario del Aeropuerto de Barajas, que no se ejecutara el retorno de la interesada en tanto no finalizara el procedimiento de identificación de la víctima, conforme a lo previsto en el artículo 59.bis de la Ley Orgánica 4/2000. Finalmente, esta Institución trasladó a la Comisaría de Extranjería y Fronteras la preocupación sobre este asunto y dicho órgano comunicó que se había puesto en marcha el procedimiento y que se había informado favorablemente la concesión del período de restablecimiento y reflexión. Se ha solicitado informe a la Subdirección General de Asilo en relación con diversas cuestiones, entre ellas, las causas por las que no se activó el protocolo marco pese a la reiterada posición del ACNUR de que existían indicios de trata y el de otras organizaciones especializadas en la detección de potenciales víctimas de trata, priorizándose el criterio del instructor de la oficina de asilo y refugio. No se había recibido respuesta de la Subdirección General de Asilo en el momento de elaboración de este informe (10033965, 11022305 y 11022708).

También se inició investigación ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, tras conocer que en el Centro de Internamiento y Detención de El Matorral (Fuerteventura) un grupo de ciudadanos de origen saharaui habían formulado peticiones de protección internacional, y tras denegarse algunas de ellas y desestimarse las medidas cautelares presentadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos había recomendado al Gobierno español en dos pronunciamientos que no expulsara ni devolviera a los interesados durante el procedimiento ante el mencionado tribunal. La organización compareciente que representaba a estas personas manifestaba que, a la vista de los previos pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entendían que debía autorizarse la entrada en territorio español de los interesados mientras se sustanciaban los recursos judiciales respectivos. La investigación se concluyó tras conocer que los interesados habían sido puestos en libertad (11012033).

Durante el presente ejercicio, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras remitió escrito aceptando el recordatorio formulado por esta Institución para que se haga constar la causa de inadmisión de asilo en los registros policiales, ya que tal y como se indicaba en el pasado informe, con ocasión de una investigación se pudo conocer que la ausencia de tal dato podía provocar la quiebra del principio de no devolución. En el caso al que se aludía la solicitud había sido inadmitida porque le correspondía a Italia el examen de la demanda de asilo. La citada Comisaría General comunicó que ya se habían iniciado las actuaciones oportunas para introducir esos cambios y, una vez se encuentren operativas, se impartirán las instrucciones oportunas. Las investigaciones han continuado ante la Subdirección General de Asilo que informó de que en el año 2009 se inadmitieron a trámite 174 solicitudes por el mismo motivo y en el año 2010 fueron 94. Teniendo en cuenta la responsabilidad del Estado español en el traslado al país que resulte competente para examinar la solicitud, hemos solicitado información sobre la posibilidad de acoger a estos solicitantes en centros de migraciones hasta tanto se tramite la efectiva puesta a disposición del Estado al que corresponde tramitar la solicitud de asilo (10018073).

Pasando a otra cuestión, debe dejarse constancia de la urgente necesidad de que se dicte el desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. La disposición final tercera de la citada norma establece que se autoriza al Gobierno para dictar, en el plazo de seis meses, cuantas disposiciones de carácter reglamentario exija el desarrollo de la presente ley.

Sin embargo, la Subdirección General de Asilo comunicó, con ocasión de una investigación, que aún no habían finalizado los trabajos de elaboración del Reglamento. La investigación referida puso de manifiesto que una persona a la que se le denegó el asilo pero en la resolución se indicaba que procedía la aplicación del artículo 41 de la Ley de Asilo, no podía obtener su documentación. El tenor literal de dicho precepto señala que «las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria podrán optar por reagrupar a las enumeradas en el artículo anterior, aun cuando ya se encontrasen en España, sin solicitar la extensión del estatuto de que disfruten. Esta reagrupación será siempre aplicable cuando los beneficiarios sean de nacionalidad distinta a la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria». La falta de desarrollo reglamentario y, por tanto, la ausencia de un procedimiento reglado impedía la expedición de la documentación a la interesada, según le comunicó la Subdelegación del Gobierno en Barcelona. Esta Institución remitió una sugerencia a dicho órgano administrativo para que se expidiera la documentación. La Subdelegación dio traslado a la Dirección General de Inmigración del asunto y esta última comunicó que en otro supuesto ya se había obtenido la documentación mediante resolución del Ministro del Interior por lo que la interesada debía seguir el mismo cauce. La interesada fue documentada por lo que se concluyó la investigación (11002221).

La situación de los solicitantes de asilo en Grecia motivó que, en otra de las investigaciones realizadas esta Institución solicitara a la Subdirección General de Asilo que evaluara la conveniencia del traslado de un solicitante al que se denegó el asilo, tras aceptar Grecia el examen de la solicitud en cumplimiento de su responsabilidad. En esta petición se tuvo en cuenta la información emitida por Naciones Unidas sobre la difícil situación de los solicitantes de asilo en Grecia y las recomendaciones de ACNUR apelando a la solidaridad con Grecia y a que los países de la Unión Europea no trasladaran a los solicitantes a dicho país, dadas las dificultades existentes para el cumplimiento de las garantías mínimas internacionales a las que tienen derecho estos demandantes. La Subdirección General de Asilo comunicó que no se había podido efectuar el traslado y que el interesado había formalizado una nueva solicitud que había sido admitida a trámite. El órgano de asilo comunicó que se estaban evaluando caso a caso las solicitudes que correspondía examinar a Grecia con el fin de decidir sobre el traslado, teniendo en cuenta la situación del sistema de asilo en Grecia y los llamamientos e informes realizados por diferentes organismos —entre ellos, el ACNUR— denunciando la precariedad en que se encuentran los solicitantes de asilo en dicho país y, sobre todo, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de enero de 2011, con relación a los traslados a Grecia de solicitantes de protección internacional. Respecto al caso particular que originó la investigación se decidió asumir el examen y se formuló propuesta favorable para la concesión del estatuto de refugiado por lo que se dio por concluida la investigación (10027295).

Con motivo de otra queja se constató que un consulado español estaba exigiendo para tramitar expedientes de nacionalidad española, al amparo de la conocida como Ley de Memoria Histórica, que los solicitantes presentaran certificaciones de nacimiento legalizadas por su país de origen, pese a su condición de refugiados en otro país. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados se había dirigido a las autoridades consulares españolas acreditando que los interesados habían sido refugiados en aquel país. La Dirección General de los Registros y del Notariado ya había señalado en sus resoluciones que las dificultades que tienen estas personas para aportar documentación ante la imposibilidad de acudir a las autoridades de su país de origen y a las representaciones diplomáticas y consulares, no podía ser suficiente para impedir

la adquisición de la nacionalidad española. Asimismo, el artículo 25 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados dispone en su apartado 1: «Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite de la ayuda de autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado contratante en cuyo territorio aquel resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen dicha ayuda». Se ha sugerido a la Secretaría de Estado de Justicia que se impartan instrucciones para que el consulado tramite los expedientes de nacionalidad de los interesados sin exigir las certificaciones, al haber quedado acreditado que ostentaron en su día la condición de refugiados y se les permita acreditar su condición de descendientes de españoles mediante otro tipo de pruebas. Al cierre del presente informe aún no se había recibido respuesta por lo que continúa abierta la investigación (10028913).

Se han iniciado investigaciones ante la Subdirección General de Asilo sobre demoras en las solicitudes de asilo. En los casos tratados las solicitudes fueron presentadas en el año 2007 y 2008, este último ante una Embajada, sin que hayan sido resueltos. Desde esta Institución se ha solicitado información para conocer las causas de la demora, sin obtener respuesta hasta el momento. En uno de los casos, el interesado ante la demora existente estimaba que podía regularizar su situación por otras vías pero, sin embargo, precisaba de su pasaporte que le había sido retirado al presentar la solicitud. La Administración ha explicado las razones por las cuales se retiene dicho documento. No obstante, se ha indicado al citado organismo que puede extenderse una copia sellada del mismo. También debe dejarse constancia de la demora en la resolución de la solicitud de apatridia formulada por un ciudadano en 2008 que en el año 2011 aún no había sido resuelta (11016672, 11007120 y 09008786).

5.12. Igualdad de trato

Se han impulsado actuaciones con el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia para conocer el diagnóstico sobre la difusión del odio y la xenofobia en Internet. Actualmente se mantiene abierta la investigación a fin de conocer los resultados de la red denominada «Living Together» y de las buenas prácticas que se han desarrollado para combatir la difusión del odio y la violencia en la red. Del mismo modo se permanece a la espera del informe de la Fiscalía General del Estado sobre las diligencias y procedimientos mencionados en anteriores informes sobre supuestas conductas delictivas inspiradoras de los crímenes de odio que circulan en la red (0420001, 10018223 y 10018948).

En el año 2010 se iniciaron actuaciones con la Fiscalía General del Estado a fin de investigar los contenidos de un portal de Internet, al haberse apreciado presuntos delitos de odio, tipificados en el artículo 510 del Código Penal, por motivos racistas y xenófobos, en concreto por motivos islamófobos. Se ha decretado el archivo de las diligencias de investigación incoadas y tramitadas por la Fiscalía Provincial de Madrid para el esclarecimiento de los hechos denunciados. La Fiscalía ha señalado que, examinado el contenido concreto de los diálogos del *blog,* ha de concluirse que no constituye un delito de los previstos en el artículo 510 del Código Penal. Este delito castiga a los que provocaren a la discriminación, al odio o a la violencia, entre otros motivos, por razón de la religión de sus miembros. El contenido de las opiniones que se vierten en el *blog* son, desde luego, no solo poco acertadas sino ofensivas para quienes profesan la religión musulmana y para los inmigrantes. Tales manifestaciones, sin embargo, no

incitan a realizar actos de discriminación o violencia contra los musulmanes, sino que son expresión de las ideas de quienes participan en el *blog* acerca no solo de quienes profesan la mencionada religión, sino también de todo el colectivo de los inmigrantes. La incitación a la que alude el artículo 510 del Código Penal debe ser directa, es decir, clara y explícita, referida bien a la comisión de un delito concreto, bien a actitudes de auténtica y real hostilidad, y ello no puede predicarse de los contenidos de la página web, pues no suponen un llamamiento o incitación directa a cometer actos de violencia contra los inmigrantes, fuera cual fuese su religión, por mucho que les dedique apelativos que están fuera de lugar. Los administradores del *blog* han pedido públicamente disculpas por los comentarios erróneos vertidos en esta página web (10018223).

En otro caso similar, relativo a un presunto delito de odio por motivos racistas y xenófobos difundidos en otro portal de Internet, se iniciaron igualmente actuaciones ante la Fiscalía General del Estado. Este año se ha recibido informe de la Fiscalía decretando el archivo de las diligencias incoadas y tramitadas por la Fiscalía Provincial de Córdoba para el esclarecimiento de los hechos denunciados, puesto que se verificó la ausencia de contenidos de la página web, en cuyo seno podrían alojarse manifestaciones xenófobas constitutivas de infracción penal. Asimismo tampoco pudo identificarse al presunto responsable, en su calidad de administrador de dicha web (10018948).

En el Informe anual del año 2005 se dio cuenta del traslado que el Defensor del Pueblo realizó al Fiscal General del Estado, en aplicación de lo previsto en el artículo 25.1 de la Ley Orgánica reguladora de la Institución, de la información proporcionada por una asociación relativa a la grabación de una canción que, según el relato aportado con la misma, podía escucharse de forma usual en determinados locales que acogen a jóvenes y que contenía expresiones de claro menosprecio e intención vejatoria para con la comunidad rumana asentada en España. Tras varios años de seguimiento con la Fiscalía, se ha informado a esta Institución que el contenido xenófobo de las canciones objeto de denuncia podría ser constitutivo del delito tipificado en el artículo 510 del Código Penal. Este año se ha continuado el seguimiento de las diligencias judiciales abiertas por esta causa hasta conocer el resultado final del procedimiento penal (05019543).

Como motivo de la propaganda electoral difundida por un partido político en las últimas elecciones municipales celebradas en mayo de 2011, se inició una investigación con la Fiscalía Provincial de Barcelona con el fin de recabar toda la información necesaria para esclarecer la presunta comisión de un delito contra los derechos fundamentales y libertades públicas del artículo 510 del Código Penal por parte de los dirigentes de esta formación política. Se ha recibido informe de la Fiscalía en el que se comunica que se ha acordado la incoación de diligencias informativas de carácter preprocesal con el fin de recabar toda la información necesaria para esclarecer la presunta comisión de este tipo de delito. También se ha informado que se ha celebrado juicio oral contra dos personas pertenecientes a la citada formación política a las que se acusaba por parte del ministerio público de participación en un delito contra los derechos fundamentales y libertades públicas del artículo 510 del Código Penal por unos hechos sucedidos durante la campaña electoral de las elecciones locales del año 2007, permaneciendo a la espera de sentencia. Por último, se ha comunicado la apertura de unas diligencias de investigación en virtud de la denuncia formulada por la difusión en un municipio de un panfleto, con el anagrama de la citada formación política, con expresiones dirigidas contra el colectivo musulmán y que pudieran ser constitutivas de un delito cometido con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizados por la Constitución (11012715).

Este año han concluido las actuaciones con la Dirección General de Integración de los Inmigrantes sobre el trabajo de difusión de la Guía Práctica para los Profesionales de los Medios de Comunicación: Tratamiento Mediático de la Inmigración, realizada en el año 2008. A finales del año 2011 se recibió un informe en el que se comunicaba que, el 4 de noviembre de 2011, fue aprobada por el Consejo de Ministros la «Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia», compromiso recogido en el Plan de Derechos Humanos 2008-2012 que da cumplimiento al compromiso internacional adquirido por el Estado español en la Declaración y el Programa de Acción de Durban. La estrategia recoge en el capítulo séptimo ámbitos específicos, destacando el dedicado a los Medios de Comunicación y a los profesionales del sector de la comunicación (07013652, 07013637 y 07013977).

Con relación a los medios de comunicación, se han recibido quejas de ciudadanos particulares y asociaciones exponiendo su preocupación por el tratamiento del pueblo gitano, efectuado en dos programas de televisión emitidos en dos cadenas de televisión privadas. En estos programas aparecen estereotipos negativos sobre la cultura gitana, en concreto sobre prácticas discriminatorias contra la mujer, y sobre actividades delictivas, presuntamente cometidas por miembros del pueblo gitano. Tomando en cuenta que las comunicaciones audiovisuales nunca podrán incitar al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier circunstancia personal o social y deben ser respetuosas con la dignidad humana y los valores constitucionales, se inició una investigación con el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de Personas por el Origen Racial o Étnico y con el Observatorio Español contra el Racismo para conocer las actuaciones que se hubieran realizado relativas al tratamiento del pueblo gitano efectuado por los medios de comunicación. Se ha informado de que la Dirección General de Inclusión Social ha publicado, en colaboración con la Unión Romaní y con la Fundación Secretariado Gitano, *Periodistas contra el Racismo,* donde se analizan las informaciones relacionadas con el pueblo gitano publicadas en los distintos medios de comunicación y la *Guía práctica para periodistas. Igualdad de trato, medios de comunicación y comunidad gitana.* Si bien no ha sido posible realizar ninguna actuación concreta y específica, esta Institución celebra que se impulse la efectiva creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales como autoridad independiente supervisora y reguladora de la actividad de los medios de titularidad del Estado o que estén bajo su competencia. Entre sus funciones se encuentra la de velar y garantizar el cumplimiento y la plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, entre los que se encuentra garantizar que la comunicación audiovisual nunca pueda incitar al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier circunstancia personal o social. En sentido similar se mantiene en curso la investigación iniciada con Radio Nacional de España con motivo de los comentarios ofensivos y denigrantes contra el pueblo gitano emitidos en una emisora de radio en varios programas (11017882, 11017735, 11017946, 11017947 y 10031347).

Por otra parte, se mantiene abierta la investigación con la Consejería de Educación y Colectivos Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla sobre las condiciones de acceso a los tres programas organizados por la Sociedad Pública Promesa, en concreto, al Programa de formación complementaria para jóvenes desempleados, al Programa de formación básica de adultos y al Programa Formativo de Servicios Sociales y la Comunidad. Tomando en consideración que la exigencia de la residencia para disfrutar del derecho al sistema público de becas va en contra del artículo 9.3 de la Ley Orgánica 4/2000, conforme la redacción resultante tras su modificación operada mediante la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y la anulación del inciso «residentes» por

la STC 236/2007, se ha solicitado información sobre el requisito de ostentar la nacionalidad española como requisito mínimo de acceso previsto en las tres convocatorias (10023104).

También se han concluido las actuaciones de la investigación tramitada desde el año 2006 con la Secretaría de Estado de Seguridad y con el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, sobre los patrones de trato diferenciados por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad hacia las minorías étnicas o las personas extranjeras. Este año se ha recibido informe en el que se da traslado de las actuaciones que está desarrollando el observatorio. En concreto, se menciona que el 14 de noviembre de 2011 se firmó un protocolo de actuación entre los Ministerios del Interior y de Trabajo e Inmigración que tiene por objeto fomentar un ámbito de actuación conjunto. Ambos organismos se comprometen a promover actividades de formación que contribuyan a la sensibilización de los agentes para hacer frente de forma eficaz a comportamientos y actitudes de carácter racista o xenófobo. Asimismo, en la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, aprobada por el Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2011, en el capítulo cuarto relativo al análisis, sistemas de información y acción jurídica penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia se contienen objetivos y medidas a desarrollar en este ámbito, encaminados a mejorar los sistemas de recogida de información estadística institucional sobre «incidentes racistas» y xenófobos, discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia (06025388).

Con independencia del cierre de las actuaciones en la investigación anterior con el observatorio en todo lo relativo a la recogida de información sobre «incidentes racistas» y discriminación por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se ha continuado la investigación con la Dirección General de la Policía sobre los controles de identificación dirigidos a ciudadanos de origen extranjero en todo el territorio nacional. En el año 2010, 141 asociaciones presentaron queja ante el Defensor del Pueblo solicitando la apertura de una investigación sobre la práctica de controles de identificación dirigidos a ciudadanos extranjeros. Además varias ONG han dado traslado a esta Institución de informes específicos sobre la existencia de estas prácticas. Todos estos estudios vienen a concluir la existencia de controles identificativos por razón del perfil étnico. También esta realidad ha sido objeto de preocupación por parte de organismos internacionales de los que España es parte, entre ellos, el último informe sobre España, publicado el 8 de febrero en 2011, de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), el último examen del informe periódico del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial correspondiente a España, o el Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 17 de agosto de 2009, que declaró que una actuación policial denunciada con motivo de un control de identificación, en el que se usó el criterio racial como indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española, era contraria al artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra el principio de no discriminación y condenó al Estado español al pago de una indemnización a la denunciante. Con motivo de este caso, en el que determinó la responsabilidad internacional de carácter objetivo en la que ha incurrido el Estado español, dos organizaciones se dirigieron al Defensor del Pueblo a fin de que supervisara las actuaciones previstas por la Administración española para dar efectivo cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos. Se concluyó la investigación al recibir un informe del Ministerio del Interior señalando que el Gobierno español había trasladado formalmente sus disculpas a la interesada con la que había mantenido una entrevista en la que se le transmitieron las medidas adoptadas

para prevenir supuestos similares al que le afectó en su día. Además, se informó de que el Ministerio del Interior trabaja para seguir reforzando la formación de los funcionarios policiales en materia de derechos humanos, que incluye conocimientos relativos a la detección y persecución de cualquier forma de discriminación por motivos racistas, xenófobos, religiosos o de cualquier otra índole. No obstante, con independencia de la respuesta recibida en este caso, y tomando en cuenta el número muy elevado de quejas sobre controles de identificación, al finalizar el año 2011 se ha realizado una recomendación a la Dirección General de la Policía para que se impartan las instrucciones oportunas a fin de erradicar la práctica de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales y se arbitren mecanismos de control a posteriori sobre las prácticas de identificación en la vía pública (11008455, 11017499, 10031903, 10032315, 11002981, 10018395, 10033637, 10034729, 10034399, 10034906, 10018395, 10018588, etcétera).

Asimismo, ha continuado la investigación con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras relativa a la interpretación restrictiva con los derechos de los ciudadanos extranjeros en función de los rasgos étnicos de la Circular número 1/2010, de 25 de enero, de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Numerosos comparecientes han manifestado que han sido detenidos «preventivamente» y trasladados a dependencias policiales, estando documentados, cuando no quedaba acreditada en el control de identificación su estancia regular en España. Esta Institución ha reiterado que del análisis de la regulación legal en la LOEx, en la LOPSC y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal no existe una habilitación legal para practicar «una detención preventiva» de los ciudadanos extranjeros debidamente identificados y trasladarlos a la comisaría a fin de iniciar un procedimiento sancionador de expulsión del territorio nacional por infracción de la Ley de extranjería. Se ha señalado que el traslado de ciudadanos identificados en situación irregular no está justificado por las «indagaciones y procedimientos pertinentes», tal y como literalmente ha señalado la citada Comisaría, que están recogidas en el actual artículo 218 del Reglamento de extranjería, al aludir este artículo a las actuaciones previas a la iniciación del procedimiento sancionador.

En este sentido, el Defensor del Pueblo ha recordado que las actuaciones previas previstas en el artículo 218 del Reglamento de extranjería habrán de ser interpretadas y aplicadas de conformidad con los criterios de razonabilidad, idoneidad y adecuación a la limitación de un derecho fundamental como es el del artículo 17 de la CE. Este tipo de privación de libertad, que la Dirección General de la Policía denomina «detención cautelar», no reúne el requisito de la necesidad ni proporcionalidad, puesto que se está privando de libertad a un ciudadano por no acreditar el requisito de su estancia legal en España. La única actuación policial posible conforme a la ley debería consistir, como se haría ante cualquier otra infracción administrativa, en formular un boletín de denuncia con los datos identificativos del ciudadano extranjero y remitirlo a la autoridad administrativa competente para, en su caso, la incoación del procedimiento sancionador. Sólo en el marco de este procedimiento resultaría ajustado a Derecho que el instructor acordase la detención cautelar prevista en el artículo 61.1.f) de la LOEx. Por lo tanto, se ha realizado un recordatorio del deber legal que incumbe a la Dirección General de la Policía de no proceder a la detención y posterior traslado a dependencias policiales de ciudadanos extranjeros, debidamente identificados, si no se dan los presupuestos legales de una detención penal o de una retención para identificación de la LOPSC, o bien de una detención cautelar a la que se refiere la LOEx. Asimismo, se ha enviado una recomendación a la Dirección General de la Policía para que modifique la Circular 1/2010, de 25 de enero, a fin de que sean correctamente interpretados los supuestos de «detención cautelar» y traslado a comisaría de ciudadanos extranjeros identificados y

cese la práctica detectada, consistente en proceder a la detención de ciudadanos extranjeros identificados y su posterior traslado a dependencias policiales donde se les incoa un expediente sancionador por estancia irregular en territorio nacional (10018290, 10012837, 10012863, 10018295, 10018395, 10018588, 10018947, 10019849, 11000544, 11006975, 11010407, 11011236, 11011285, 11011435 y otras).

6. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

Una vez más, a la hora de redactar este informe el sistema educativo está pendiente de los cambios que inexorablemente lo persiguen cada vez que se produce una alternancia política. No parece arriesgado afirmar que es unánime la convicción de que la educación es clave para el desarrollo de un país y que, en cuanto a tal, es un asunto de Estado que debe situarse por encima de los vaivenes políticos y que la estabilidad del sistema que regula la educación es un valor necesario para el logro de resultados. Resulta muy llamativo, sin embargo, que algo en lo que todo el mundo está de acuerdo se ignore sistemáticamente y que no hayamos sido capaces en más de treinta años de alcanzar un acuerdo sustentado en esas convicciones comunes, a las que antes se ha hecho referencia.

LOCE, LODE, LOGSE, LOPEG, LOECE, LOE, son acrónimos de otras tantas leyes orgánicas que justifican sobradamente la reflexión anterior. Los intentos de pacto educativo han fracasado sistemáticamente, y eso cuando se han intentado, lo que tampoco ha sido frecuente. Mientras tanto los calendarios de aplicación de cada nueva reforma se suceden. La comunidad educativa vive en estado de permanente incertidumbre, los proyectos educativos no se consolidan, los programas y contenidos cambian, y el fracaso escolar crece y se mantiene en porcentajes absolutamente inaceptables.

Son ya varios los informes anuales en los que esta Institución viene reclamando un acuerdo básico que garantice la necesaria estabilidad de las líneas maestras del sistema educativo, de manera que su implantación pueda completarse y su práctica pueda evaluarse para determinar qué aspectos son susceptibles de mejora y cuáles son los retos que deben enfrentarse.

Es verdad que la cambiante sociedad actual y el permanente y acelerado desarrollo de conocimientos, ideas y técnicas exigen un sistema educativo flexible capaz de adaptarse a las exigencias de cada momento. Pero no debe confundirse flexibilidad con provisionalidad, con inestabilidad, con interinidad. Y lamentablemente el sistema educativo español es desde hace 30 años inestable, interino y provisional.

El inicio de una legislatura parece el momento adecuado para alcanzar ese acuerdo por todos deseado que proporcione un horizonte estable a nuestro sistema educativo y aborde los problemas que lo aquejan, en cuya identificación y denuncia también parece haber consenso, aunque no en las medidas adecuadas para corregirlos. Es obligatorio, por tanto, reclamar de las fuerzas políticas y de los restantes actores del sector educativo la búsqueda de ese acuerdo hasta ahora inalcanzado, más necesario que nunca, si cabe, cuando las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica amenazan al pilar básico del desarrollo que es, sin duda, la educación.

En este último aspecto —el de las restricciones presupuestarias— preocupa a esta Institución el efecto que puedan tener sobre la calidad del sistema educativo. Es cada vez más frecuente oír como fundamento de la adopción de ciertas medidas la necesidad de contener o reducir el gasto cuando lo que se está haciendo la mayoría de las veces es

reducir la inversión. Cuando se suprimen aulas, cuando se eliminan desdobles, cuando se restringe la optatividad o cuando se limitan las dotaciones de profesorado, por poner algunos ejemplos, lo que se está haciendo es reducir la inversión en educación, no el gasto. Ciertamente, en períodos como éste es necesario imponer algunas restricciones, pero hay que ser sumamente cuidadosos para que estas se centren en aquellos aspectos en los que la mejora de la eficiencia compense la disminución de la inversión, de manera que la calidad de la educación no se vea resentida.

En este informe, como bien cabe esperar, se refleja un incremento de las quejas cuyo origen está directa o indirectamente relacionado con las restricciones presupuestarias que afectan a las prestaciones y servicios públicos. Si todas ellas son motivo de preocupación por el efecto que pueden tener sobre la cobertura de necesidades y el bienestar de los ciudadanos y, por lo que a esta Institución compete, en la efectividad de sus derechos constitucionales, las que afectan al derecho a la educación lo son especialmente, porque los destinatarios de esta son el futuro de una sociedad en crisis que saldrá fortalecida sólo si su capital humano tiene la formación necesaria para hacerlo.

6.1. Educación no universitaria

6.1.1. Instalaciones escolares

No cabe en este ejercicio apreciar variaciones respecto de la tipología de las quejas relativas a las instalaciones de los centros docentes que, como en años anteriores, aluden en la mayoría de los casos a las instalaciones de los colegios públicos destinadas a la escolarización de alumnos de educación infantil, especialmente para su segundo ciclo.

Las quejas plantean, como en años anteriores, problemas relativos a la falta de adecuación de las citadas instalaciones por distintas causas: falta de capacidad o de ciertos espacios, desperfectos sobrevenidos en las instalaciones escolares y obsolescencia y falta de mantenimiento de determinados edificios escolares.

Las faltas de adecuación advertidas en relación con las instalaciones escolares se derivan, en efecto, de la escolarización en los centros de un número de alumnos muy superior a aquel para el que fueron inicialmente previstos (10008644, 10019098, 10031357, etc.); de la falta de espacios para el desarrollo de actividades específicas previstos en la normativa sobre requisitos mínimos de los centros docentes (10010115, 10031325, 11010047, etc.) o de un insuficiente o inadecuado mantenimiento de las instalaciones de los centros o de su oportuna rehabilitación (10012278, 10030167, 11003788, 11012962, etcétera).

Las quejas formuladas en la materia denuncian también las disfunciones a que dan lugar las medidas que se adoptan para hacer frente a problemas como los enunciados, bien por su improvisación; bien por el retraso con que se efectúan (10001352, 10002316, 11012642, 11016678, 11016944, etc.); o por otras causas que, en general, significan que las soluciones son tales que repercuten de forma negativa en las condiciones de escolarización de los alumnos.

La manera en que las administraciones educativas hacen frente a situaciones como las expuestas merecen críticas por su improvisación en aquellos supuestos en que las mismas pretenden ampliar, mediante medidas inmediatamente efectivas, la capacidad de los centros (10008644, 11010139, etc.), ajustando sus espacios al incremento de la demanda de plazas generado en determinadas zonas mediante, por ejemplo, la habili-

tación como aulas de espacios previstos para otras finalidades (10019098, 11006187, 11006210, 11007308, etc.), el incremento del número de alumnos por aula (10032434, 11020305 y otras) o la ubicación de aulas prefabricadas en los recintos de los centros escolares (11007308 y otras).

Han dado también lugar a la formulación de quejas, como en anteriores ejercicios, los problemas sobrevenidos en las instalaciones escolares, que obligan a prescindir temporal o definitivamente de las mismas, y las soluciones que se adoptan para la escolarización de su alumnado en otras instalaciones escolares o de otro carácter en desuso, en ocasiones inadecuadas y casi siempre alejadas del entorno social de los alumnos (10018965, 11016678, 11016944, etc.).

Por último, el retraso con que se aborda la construcción de las nuevas instalaciones escolares necesarias y la prolongación de las situaciones a que da lugar la aplicación de soluciones como las expuestas en el párrafo anterior, generan todos los años y han generado también en 2011, un número significativo de quejas en la materia que se viene tratando en este epígrafe (10001352, 10002316, 10033675, 11012642, 11016678, 11016944 y otras).

En este informe no se va a hacer referencia pormenorizada a estas quejas, cuya descripción implicaría una repetición, aunque sin duda con matices diferentes, de situaciones ya expuestas en ejercicios anteriores. Se considera de mayor interés tratar en este apartado, con la necesaria extensión, los resultados que en este ejercicio se han derivado de la tramitación de oficio iniciada por el Defensor del Pueblo en octubre de 2010, con el objetivo de conocer la incidencia real de situaciones en las que las administraciones educativas recurren a soluciones de carácter provisional, como las que han sido mencionadas, con la finalidad de suplir las deficiencias o insuficiente capacidad de los centros educativos.

En el informe correspondiente al pasado ejercicio 2010 se efectuó ya una descripción detallada de las respuestas recibidas, hasta el cierre del mismo, desde distintas administraciones educativas a las diferentes cuestiones que se les plantearon en el curso de la tramitación de oficio ya mencionada.

No está de más concretar que la repetida tramitación de oficio se dirigió a la obtención de datos que permitieran cuantificar la incidencia, en el respectivo ámbito territorial de gestión de situaciones como las expuestas; conocer el número de unidades que en dicho curso funcionarían en espacios habilitados o instalaciones prefabricadas; el número de alumnos afectados; y la incidencia de supuestos en que se hubiese recurrido a incrementar el número de alumnos por aula por encima de la capacidad de estas últimas o superando el máximo establecido para las unidades de cada etapa educativa.

Igualmente, se solicitó información respecto de las causas últimas de la adopción de decisiones en la línea indicada y sobre las modificaciones que podrían introducirse en los sistemas de planificación actuales para que la construcción de nuevas instalaciones escolares o la ampliación de las ya existentes se abordaran con mayor agilidad, de manera que resultase innecesario recurrir a medidas provisionales como las cuestionadas.

En nuestro anterior informe se señalaba que sólo nueve de las dieciocho administraciones educativas consultadas habían dado respuesta, en las fechas en que se redactaba el citado informe, al requerimiento de información que les había dirigido el Defensor del Pueblo y, que algunas de ellas lo había hecho en términos incompletos o no ajusta-

dos a lo solicitado por el Defensor del Pueblo, lo que había hecho necesario reiterar la petición de información formulada en su momento.

Asimismo, se mencionaba el muy desigual grado de detalle y la distinta medida en que se ajustaban, a las peticiones de informe formuladas, las respuestas recibidas de cada una de las administraciones que hasta entonces habían atendido la petición realizada por esta Institución.

Hasta la fecha de redacción de nuestro anterior informe 2010 había dado respuesta al Defensor del Pueblo el entonces Ministerio de Educación, en su condición de gestor del sistema educativo de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y las administraciones educativas de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid y Navarra. De ellas, las Comunidades Autónomas de Extremadura y Galicia no aportaban toda la información solicitada y hubieron de ser requeridas para que ampliasen los datos inicialmente enviados.

Con la salvedad de los datos aportados para dar respuesta al nuevo requerimiento formulado por el Defensor del Pueblo por estas dos últimas administraciones, que se describen a continuación, no parece necesario reiterar la referencia que en el informe 2010 se realizaba al contenido de los informes remitidos por las citadas administraciones educativas autonómicas, pudiéndose dar por válidas, en relación con los informes recibidos en este ejercicio, las apreciaciones genéricas realizadas en el anterior informe respecto del desigual grado de detalle y la distinta medida en que se han atendido por cada administración educativa los diferentes aspectos de la consulta planteada por esta Institución.

Ciñendo la descripción al contenido de los informes aportados a lo largo de este ejercicio por el resto de las administraciones educativas consultadas, en ocasiones remitidos previa formulación por esta Institución de sucesivos requerimientos, cabe destacar la muy distinta incidencia en cada uno de los ámbitos territoriales contemplados del recurso a las fórmulas arriba mencionadas para incrementar la capacidad de los centros.

Cinco administraciones educativas, las de las Illes Balears, Cantabria, Extremadura, Galicia y Murcia se suman a las de Castilla y León, Madrid, Navarra y al Ministerio de Educación, que se mencionaron en el informe 2010, aportando, como estas últimas, datos de los que se desprende que el recurso a fórmulas improvisadas como las mencionadas más arriba a efectos de escolarización de los alumnos tiene un carácter reducido que tiende a un rápido decrecimiento y desaparición, o directamente que dichas fórmulas no se presentan en los ámbitos de gestión que tienen encomendados.

Así, la Administración educativa de las Illes Balears informa de la existencia en las islas, en el curso 2010-2011, de alrededor de 60 aulas modulares, que albergaban a algo menos de 1.000 alumnos y de la previsión de que las mismas quedasen reducidas a sólo 40 para el siguiente curso académico 2011-2012.

Informa, asimismo, del funcionamiento temporal, en la isla de Mallorca, durante el curso 2010-2011, de dos centros modulares completos (centros provisionales que están en funcionamiento en aulas prefabricadas entre tanto se acaban las obras correspondientes a las instalaciones definitivas de un centro). Al igual que en el caso anterior, la administración balear informa de que está prevista su desaparición para el curso 2011-2012, para el que está programada la conclusión de las obras de construcción de los nuevos centros, cuyas instalaciones sustituirán a las provisionales ya mencionadas.

A pesar del requerimiento expreso que fue formulado a la Consejería de Educación balear, la misma no ha aportado datos numéricos relativos a la posible habilitación como aulas de espacios escolares no previstos para tal finalidad, ni tampoco sobre el eventual incremento del número de alumnos por aula por encima del límite legal establecido (10020723).

Por su parte, la Administración educativa de Cantabria informa del funcionamiento, en aulas prefabricadas, de tan solo dos grupos del primer ciclo de educación infantil de determinado colegio de educación infantil y primaria, en el que, según se aseguraba, se estaba ejecutando ya la ampliación de sus instalaciones destinada a dotar al centro de un aulario para educación infantil.

La misma Administración ha informado de la habilitación para la ubicación de aulas destinadas a escolarización de alumnado de educación infantil de un espacio que en el centro correspondiente estaba destinado al desenvolvimiento de actividades de psicomotricidad (10020726).

Extremadura y Galicia remiten también datos de los que se desprende que en ninguna de las citadas comunidades autónomas se ha recurrido a la instalación de aulas prefabricadas para ampliar la capacidad de sus centros educativos, si bien esta última Administración educativa admite la habilitación como aulas de espacios previstos para otras finalidades en 21 centros docentes de educación infantil y primaria de Galicia. Son especialmente las aulas de audiovisuales y laboratorios y otros espacios que no se concretan los que se han habilitado en los supuestos que menciona la Administración educativa gallega para el funcionamiento en los mismos de grupos de alumnos que cursan, en la mayoría de los casos, la educación primaria.

La Consejería extremeña señala, al propio tiempo, que sus centros tienen las aulas necesarias para ofrecer una enseñanza de calidad, y que sólo muy excepcionalmente y con carácter temporal se han habilitado puntualmente como aulas algunos espacios destinados a otra finalidad.

Tampoco, según se manifiesta, ha existido insuficiencia en cuanto a la capacidad de las instalaciones y aulas de los centros docentes públicos de Extremadura, no incrementándose por ello el número de alumnos de estas últimas más allá del previsto legalmente.

Con el mismo carácter puntual y transitorio admite la Consejería gallega la escolarización, en aulas de algún centro de educación infantil y primaria de Galicia, de unidades cuyo número de alumnos excede la ratio máxima establecida en las leyes educativas (10020733 y 10020736).

La Administración educativa de la Región de Murcia informa, asimismo, de la utilización como aulas o para otros usos escolares de 55 módulos prefabricados, así como de la utilización de 38 espacios, previstos inicialmente para otros usos en distintos centros educativos, para la ubicación de otros tantos grupos de alumnos. De acuerdo con las cifras aportadas, el número de alumnos escolarizados en aulas prefabricadas es ligeramente superior a 700, sin que se concrete el de alumnos pertenecientes a grupos ubicados en espacios de los centros no destinados inicialmente a este uso, habitualmente las salas de psicomotricidad de los centros (10020741).

En otros supuestos, los datos aportados ponen de manifiesto la importante presencia de aulas prefabricadas como fórmula para la escolarización de los alumnos en determinadas comunidades autónomas, si bien cabe apreciar notables diferencias en el número de las aulas y en el volumen del alumnado afectado en cada ámbito territorial.

Este es el caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valenciana y País Vasco, que vienen a sumarse a las de Andalucía, Canarias y Castilla-La Mancha, que en el mismo sentido se mencionaban en el informe 2010.

De entre las comunidades autónomas que han respondido en este ejercicio, es especialmente en las de Cataluña y Valenciana en las que se aprecia una sistemática utilización de esta fórmula de escolarización. En la primera funcionan, según manifiesta su Administración educativa, 1.057 unidades escolares en módulos prefabricados, de ellos 708 escolarizan alumnado de educación primaria, y 349 de educación secundaria. De acuerdo con lo expresado por dicha Administración, está prevista la retirada a corto o medio plazo de 167 de los citados módulos a lo largo de los años 2011, 2012 y 2013, una vez finalicen las obras destinadas a la construcción de instalaciones que alberguen definitivamente las aulas correspondientes.

Según señala la Administración educativa catalana, las referidas aulas corresponden, en su mayor parte, a 108 centros construidos exclusivamente en módulos prefabricados, en los que se encuentran escolarizados 17.543 alumnos, de los que casi 11.000 cursan educación infantil y primaria y el resto educación secundaria obligatoria. Otros 296 centros tienen instalados uno o dos módulos prefabricados, sin que en este último caso la administración informante parezca disponer de datos relativos al número de alumnos ubicados en dichos espacios provisionales. El Departamento de Enseñanza catalán no aporta datos numéricos sobre habilitación de espacios destinados a otros usos como aulas, ni de la ampliación, por encima del límite legal, del número de alumnos por aula (10020730).

En cuanto a la Comunitat Valenciana, su Administración educativa manifiesta que en su territorio funcionan 203 centros completos en instalaciones prefabricadas. Las provincias en las que están ubicados un mayor número de centros de este tipo son las de Alicante, con 85 centros modulares, y Valencia, con 86.

En su conjunto, en los 203 centros mencionados funcionan 1.091 aulas, sin que se concrete por la Administración informante el número total de alumnos escolarizados en las mismas.

Sí se señala que está previsto un decremento significativo del uso de aulas provisionales, al encontrarse en plena ejecución las obras destinadas a dotar de instalaciones a 23 centros docentes, encontrándose en la fase de programación las obras correspondientes a la construcción de otros 155 centros. Todo ello supondrá, según asegura la consejería valenciana, la disminución a corto plazo de 326 aulas prefabricadas, que serán sustituidas por las ubicadas en las instalaciones que ya están siendo objeto de ejecución, y de otras 789 en el momento, que no se determina con precisión, en el que se disponga de las instalaciones escolares todavía en fase de programación de obras (10020746).

En relación con esta última afirmación, parece oportuno hacer referencia a una queja cuya tramitación, que se inició en el año 2010, se ha dirigido a remover, dentro del marco de facultades que tiene atribuidas esta Institución, las dificultades que parecían existir para la ubicación en unas instalaciones definitivas del Colegio n.º 103 de Valencia, que desde que inició su funcionamiento en el curso 2008-2009 viene haciéndolo en pabellones prefabricados.

Tras una prolongada intervención ante la Consejería de Educación, Formación y Empleo, y ante el Ayuntamiento de Valencia que finalmente puso a disposición de la Generalitat Valenciana la parcela necesaria, aceptada por la citada consejería y afectada

al servicio público de educación mediante Resolución de febrero de 2011, el Defensor del Pueblo interesó de la Administración educativa valenciana información respecto de las previsiones existentes en orden a la consignación de la partida presupuestaria necesaria para la construcción de las citadas instalaciones escolares.

En relación con esta demanda de información la Consejería ha señalado que, una vez impulsado el procedimiento de construcción del referido centro hasta la fase previa a la licitación, esta únicamente se producirá cuando existan disponibilidades presupuestarias, sin que aparentemente tal consignación, a juzgar por el contexto de la comunicación aportada, vaya a producirse en los presupuestos de la Generalitat Valenciana para el año 2012, lo que prolongará las inadecuadas condiciones actuales de escolarización de los alumnos por un período que no parece posible determinar pero que, en cualquier caso, se extenderá no sólo durante el tiempo que imprescindible para la realización de las actuaciones formales de adjudicación del contrato y de ejecución de las obras, sino al intervalo de duración impredecible que transcurra previamente hasta que se consignen los fondos necesarios (10001352).

Por su parte, el Departamento de Educación vasco sólo aporta información en relación con el número de aulas prefabricadas instaladas en sus centros docentes y no respecto a supuestos de adopción del resto de las posibles medidas a que se extendía la solicitud de informe efectuada. De acuerdo con los datos aportados, en su conjunto, los centros docentes del País Vasco, muy especialmente los colegios de educación infantil y primaria, tendrían instalados un total de 146 módulos prefabricados, de ellos 20 en la provincia de Araba/Álava (con alrededor de 650 alumnos, 74 en Bizkaia (1.000 alumnos) y 42 en Guipuzkoa (algo más de 900 alumnos).

La Administración educativa vasca no proporciona ningún dato respecto de la utilización como aulas de otros espacios escolares, ni en relación con el incremento del número de alumnos por aula, también demandados por esta Institución, si bien aporta una serie de reflexiones de considerable interés en cuanto al tipo de necesidades escolares que surgen cada curso y a los condicionamientos, entre otros de carácter temporal, dentro de los que deben atenderse, que explicarían la utilización escolar de espacios modulares, reflexiones a las que, junto con las aportadas por alguna otra de las administraciones consultadas, se hará referencia detallada a continuación (10020744).

La referida Administración —que aboga por recurrir al procedimiento de adjudicación directa de las obras necesarias, único a su juicio compatible con el escaso tiempo del que habitualmente se dispone para abordar las respectivas actuaciones— alude, en efecto, a las diferentes razones —adelanto de la edad de inicio de la escolarización; aumento poblacional; creación de nuevos barrios en las ciudades; adecuación de las instalaciones escolares a nuevas exigencias básicas de calidad y a las modificaciones normativas que exigen dotar a los centros de nuevos espacios— que de manera continuada exigen la realización de obras, de reparación, adaptación y ampliación, en las instalaciones escolares.

Señala que cuando la ejecución de estas actuaciones debe extenderse más allá de los períodos vacacionales, las necesidades de liberar los espacios en los que deben abordarse las actuaciones y de dar continuidad, al propio tiempo, a las actividades lectivas, obligan a la reubicación del alumnado, necesidad transitoria para la que se considera una solución óptima la instalación de sistemas modulares que, según se asegura, revisten condiciones de habitabilidad óptimas, al estar dotados de equipos autónomos de calefacción, así como de aislamiento térmico y acústico.

El departamento de educación de la Región de Murcia extiende también su respuesta a contemplar las causas que motivan la instalación de aulas modulares en sus centros. Según señala, viene motivada, principalmente en educación infantil y primaria, por incrementos de la población escolar no previstos en el padrón municipal respectivo, y manifiesta que en otras ocasiones es el deterioro de los espacios escolares el que obliga a recurrir a instalaciones de aulas prefabricadas en los recintos escolares.

Añade, igualmente —para dar respuesta a la consulta formulada por el Defensor del Pueblo respecto de las modificaciones que cabría introducir en los sistemas de planificación o de gestión de las nuevas instalaciones escolares, para evitar el recurso a las citadas instalaciones provisionales—, que podrían agilizarse los trámites administrativos establecidos para las obras de ampliación en los centros docentes, estimando en este sentido que la única posibilidad de acortar el referido procedimiento que permite la normativa vigente en materia de contratos públicos, sería la contratación simultánea de la redacción del proyecto y de la ejecución de las obras.

Por último, aprecia que es muy difícil, especialmente en referencia al alumnado de educación infantil, efectuar la planificación de las necesidades de espacios educativos en términos distintos de los actuales, que evitasen el recurso a fórmulas transitorias como las que se vienen aplicando, ya que las administraciones educativas no disponen de datos que les permitan prever con la suficiente antelación los flujos poblacionales, y deben trabajar con los datos sobre nacidos que les proporciona el Instituto Nacional de Estadística, anteriores en dos años a su escolarización.

Por su parte, el departamento de educación de la Generalitat Valenciana describe las causas que, a su juicio, justifican el uso de instalaciones educativas provisionales, vinculadas, de una parte, a la necesidad —marcada por el cumplimiento de las disposiciones vigentes tanto en materia de educación como de construcción, mantenimiento, accesibilidad y seguridad— de proceder a modificaciones y adaptaciones de las instalaciones de los edificios escolares, y, de otro lado, al imperativo de hacer frente a situaciones imprevistas, tanto en materia de incrementos en la demanda de plazas como relativos a problemas sobrevenidos en las infraestructuras escolares que impiden temporalmente su utilización.

En ambos casos aprecia la Administración educativa valenciana que es imprescindible contar con recursos versátiles, de rápida respuesta y que garanticen todas las condiciones para impartir una enseñanza de calidad, a cuyo juicio la instalación de módulos prefabricados responde a todas las necesidades expuestas, y constituye un elemento eficaz para dar solución transitoria a problemas como los mencionados.

Parece, por tanto, conveniente revisar los criterios y reglas que se aplican a la programación, adjudicación y construcción de las infraestructuras docentes, adecuando estas actuaciones a las peculiaridades del servicio público educativo y a la variabilidad de sus necesidades, agilizando los trámites, coordinando las actuaciones y mejorando las previsiones de necesidades futuras para evitar situaciones de provisionalidad indeseables.

6.1.2. Escolarización

Se describen en este apartado algunas de las quejas más significativas en materia de escolarización de alumnos, ordenadas por razón de los niveles educativos a que se refieren.

Comenzando con un problema relativo a la escolarización de alumnos en el nivel de educación infantil, cabe hacer referencia a una queja cuyo autor se refería a la inexistencia en la localidad de Almoradí (Alicante), en la que reside, de centros docentes de primer ciclo de la educación infantil de titularidad pública, que ofrezcan plazas gratuitas para niños de 0 a 3 años de edad, sin que tampoco existan, al parecer, en la citada localidad centros privados que oferten las referidas enseñanzas.

De acuerdo con la descripción que se efectuaba en la citada queja, la localidad, de alrededor de 19 000 habitantes, no dispone de guarderías privadas ni de centros de primer ciclo de la educación infantil de titularidad pública, sin que, a pesar de las reiteradas demandas de plazas por parte de los padres y de la evidente necesidad de dotar a la misma de puestos escolares de las citadas enseñanzas, existiese previsión alguna en orden a la creación por la Consejería de Educación de la Generalitat Valenciana de escuelas infantiles de primer ciclo en la referida localidad.

En el informe emitido por el departamento de educación de la Generalitat Valenciana vino a confirmarse que en la localidad de Almoradí no consta la existencia de centro educativo alguno que escolarice alumnado de primer ciclo de educación infantil.

Se señalaba, asimismo, que la consejería tenía previsto colaborar al incremento progresivo de la oferta de plazas para niños de 0 a 3 años, mediante la dotación de ayudas a corporaciones locales y entidades privadas sin ánimo de lucro, destinadas a la constitución de nuevos centros de educación infantil, así como a través de la convocatoria de ayudas económicas destinadas al mantenimiento de los centros de educación infantil existentes.

El informe cuyo contenido ha quedado descrito se producía en el mismo sentido que otros anteriores emitidos, a instancias del Defensor del Pueblo, en materia de escolarización de alumnos de 0 a 3 años, en los que ya la consejería valenciana manifestaba su intención de no asumir directamente la creación de plazas destinadas a la escolarización de niños del tramo de edad mencionado, y de dar cumplimiento a su obligación legal de promover un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo de la educación infantil, a través de convocatorias de ayudas económicas destinadas a la escolarización en centros de titularidad municipal que impartan el referido ciclo educativo, y de centros de titularidad privada mediante la financiación de los puestos escolares.

Sin embargo, ninguna de las citadas vías de actuación parecía haber obtenido resultados en el caso de la localidad de Almoradí, que, no obstante el volumen de su población, no dispone de ninguna plaza de educación infantil de primer ciclo.

En consecuencia, esta Institución manifestó a la consejería que, a su juicio, si ninguna de las fórmulas de financiación de plazas de titularidad municipal o privadas usualmente utilizadas, al parecer, por el citado departamento se revelan eficaces para generar oferta de plazas en una localidad determinada, esa Administración educativa, atendiendo al deber legal que se deriva del artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, debería asumir de manera directa la creación de puestos escolares para niños de 0 a 3 años, promoviendo así el incremento progresivo de la oferta de plazas públicas que le impone el precepto legal mencionado.

La respuesta que ha obtenido el anterior planteamiento se limita a expresar que las enseñanzas de educación infantil de primer ciclo tienen carácter voluntario y no forman parte de las enseñanzas básicas; que, preferentemente, las nuevas plazas ofertadas se deberían producir mediante la dotación de ayudas a corporaciones locales y entidades

privadas sin ánimo de lucro, destinadas a la constitución de nuevos centros de educación infantil de primer ciclo; y que cuando la creación de nuevas plazas ofertadas no sea posible por estos procedimientos y las disponibilidades presupuestarias lo permitan, la Consejería de Educación, Formación y Empleo manifiesta su intención de atender las necesidades señaladas para el municipio de Almoradí, siempre que corresponda por aplicación de los criterios generales de progresividad en la atención de estas enseñanzas.

A juicio de esta Institución, la respuesta recibida pone de manifiesto la falta de voluntad de la Administración educativa de la Comunitat Valenciana de proceder a la creación directa de plazas de primer ciclo de la educación infantil en la localidad, no aporta, a juicio del Defensor del Pueblo, argumentos jurídicos que desvirtúen la base normativa esgrimida por esta Institución, e ignora la manifiesta necesidad de adoptar medidas que faciliten la escolarización de los niños de Almoradí del tramo de edad mencionado y la conciliación por los padres de sus obligaciones familiares y laborales (11007114).

En relación ya con el nivel de educación primaria, parece necesario hacer aquí mención por su valor ejemplar a la queja relativa al elevado índice de concentración de alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo que presentan dos colegios públicos, Los Rosales y Santa Rosa de Lima, ubicados en el barrio de Los Rosales de la localidad de El Palmar (Murcia), en los que el noventa por ciento de los alumnos son hijos de inmigrantes, en su mayoría procedentes del Magreb.

La circunstancia anterior dificultaba gravemente la adquisición por los alumnos de la lengua castellana en el ámbito escolar y, en general, un adecuado desarrollo en los centros del proceso de enseñanza-aprendizaje. Al respecto, en esta queja se ponía de manifiesto que tan elevado número en las aulas de alumnos con un bajo dominio del idioma castellano hace que cada clase sea, en la práctica, una permanente actividad de apoyo y que las adaptaciones curriculares en cada grupo sean casi tantas como alumnos en cada clase, lo que ralentiza el ritmo al que el profesor puede impartir las enseñanzas y el aprendizaje por parte de todos los alumnos, tanto de los que tienen las citadas necesidades educativas específicas, como de los que no las presentan.

Esta Institución ya ha hecho referencia en el informe correspondiente al ejercicio 2009 a otra tramitación efectuada con anterioridad ante la Administración educativa de la Región de Murcia, en relación con la situación, muy similar, que afectaba a centros docentes de la localidad de Lorca.

En el informe se describió el resultado negativo que dieron las gestiones efectuadas por el Defensor del Pueblo ante la referida administración para obtener que por la misma, en cumplimiento de prescripciones contenidas en el título II de la Ley Orgánica de Educación sobre equidad en la educación, se aplicasen los mecanismos previstos en el referido título, en orden a la obtención de una distribución más equilibrada entre todos los centros del alumnado inmigrante que presenta necesidades específicas en materia de compensación educativa.

Esta Institución optó, en consecuencia, por limitar su petición de informe a solicitar datos que permitieran confirmar si el alumnado de los centros respondía a la descripción antes efectuada; a conocer las medidas que se hubiesen puesto en marcha en los mismos en materia de compensación educativa, demandando asimismo datos —relativos a los resultados que se hubiesen derivado de las evaluaciones de diagnóstico efectuadas en uno y otro colegio en los últimos cursos, y de su comparación con los resulta-

dos globales derivados de las evaluaciones en el conjunto de los centros de la Región de Murcia— que permitiesen contrastar su eficacia.

De los datos contenidos en los informes administrativos recibidos, se deducía un rendimiento educativo de los alumnos escolarizados en los dos colegios públicos, a que viene haciendo referencia, significativamente inferior que la media de la Región de Murcia. Esta Institución, por ello, consideró preciso solicitar de la consejería la emisión de un nuevo informe en el que se precisasen las iniciativas que la misma tuviese previsto adoptar para la determinación y aplicación en dichos centros de medidas de apoyo educativo, adicionales a las ya puestas en marcha, que permitiesen a su alumnado lograr índices de promoción que paulatinamente fuesen aproximándose a la media de la Región de Murcia.

En su respuesta la consejería cuestionaba la valoración efectuada por esta Institución respecto de los datos de evaluación de los alumnos escolarizados en los colegios públicos Los Rosales y Santa Rosa de Lima, en el sentido de que el «rendimiento educativo es significativamente inferior a la media de la Región de Murcia». En relación con dicha apreciación la consejería efectuaba las siguientes consideraciones:

> «— El CEIP Los Rosales escolariza en torno al 90% de alumnado de minorías étnicas (magrebíes y gitanos), mientras que en el CEIP Santa Rosa de Lima este alumnado alcanza el 60%.
>
> — Ambos centros están ubicados en zonas geográficas que presentan una situación socioeconómica muy precaria.
>
> — El alumnado, en general, manifiesta una dificultad de apoyo familiar muy importante debido a la escasa alfabetización y al desconocimiento del español de las familias.
>
> — Se produce una gran movilidad (bajas e incorporaciones) del alumnado a lo largo del curso escolar.
>
> — Debido al desconocimiento del español cuando se escolarizan y al gran número de inmigrantes, la inmersión lingüística es mucho más difícil que se produzca.
>
> Con base en lo anterior, en los últimos cursos, desde la Consejería de Educación, Formación y Empleo se están realizando grandes esfuerzos en dotación de recursos humanos, tanto para la sociedad de acogida, como para los propios alumnos/as inmigrantes, así:
>
> — En el CEIP Los Rosales dos recursos específicos de compensación educativa, adicionales a la plantilla ordinaria: un profesor de apoyo a la compensación educativa y otro profesor para el aula de acogida.
>
> — En el CEIP Santa Rosa de Lima un profesor de apoyo a la compensación educativa a tiempo completo, más otro a media jornada, adicionales a la plantilla ordinaria.
>
> — El Equipo de Orientación Educativa Psicopedagógica de la zona tiene una actuación prioritaria en ambos centros, con la asistencia sistemática del orientador del equipo un día a la semana.
>
> — Mediante la orden de subvenciones a asociaciones y entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de acciones de compensación educativa, tienen una escuela de madres y padres que dinamiza Radio ECCA, y un proyecto de actividades extraescolares con la Asociación Cultural Aljoguel.
>
> Los planes de compensación educativa que se llevan a cabo en los centros, con la implicación de todo el profesorado y con actuaciones integrales y conjuntas, pese a las características específicas y a las circunstancias anteriormente citadas de este alumnado, están dando buenos resultados.
>
> Se vienen desarrollando metodologías inclusivas (apoyo ordinario dentro del aula, grupos flexibles...), tendentes a lograr la calidad educativa y el éxito escolar. Se ha puesto en marcha el Programa español para extranjeros, dirigido a quinto y sexto de primaria, y se viene desarrollando el Programa de Lengua y Cultura Magrebí, con una participación del

50% del alumnado. Asimismo, se está trabajando con las familias de este alumnado con el mismo fin, lograr el "éxito escolar".

Cabe destacar que la diversidad de estos centros está muy por encima de la media de los centros de la Región de Murcia, por lo que no podemos hablar lineal y comparativamente de rendimiento académico, sino de "éxito educativo" adecuado para este alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Por este motivo, la Consejería de Educación, Formación y Empleo continúa prestando una atención especial de apoyo a la compensación educativa en ambos centros de El Palmar (Murcia).»

A la vista de lo anterior, es reconocible el esfuerzo de la Administración educativa competente para atender las necesidades de apoyo educativo en estos centros y la dificultad manifiesta de superarlas en casos en los que la configuración del alumnado y su entorno responden a las características descritas. Ello no obstante, no impide que a esta Institución le merezca profundas reservas que la propia Administración educativa —que decide no acudir a mecanismos previstos legalmente para equilibrar entre todos los centros docentes la presencia de alumnos con necesidades en materia de compensación educativa y mantener en los dos centros docentes mencionados el nivel de concentración de este alumnado que ha quedado descrito— se ampare, entre otros factores, en dicha situación de concentración que ha contribuido a crear y mantener, para justificar la escasa eficacia que demuestran las medidas adoptadas en los mismos en el ámbito de los planes de compensación educativa que se vienen aplicando y, en definitiva, para justificar, asimismo, una reducción del nivel de los objetivos educativos propuestos a los alumnos, lo que la consejería enuncia como consecución de un «éxito educativo adecuado para este alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo». Este desfase reconocido entre el nivel académico que los alumnos de ambos centros logran en la educación primaria, y el superior que consiguen alumnos del resto de los centros de la zona, contribuye decisivamente a dificultar su éxito escolar en enseñanzas secundarias y a perpetuar así las dificultades que impiden su progresión académica y social, limitando el papel de instancia integradora social y económicamente que la educación y los centros educativos han de desempeñar (09002651).

Por su conexión con lo tratado en el epígrafe anterior relativo a instalaciones escolares y la investigación de oficio llevada a cabo por esta Institución, cabe hacer referencia a la queja formulada en el año 2011 que denunciaba el incumplimiento por la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid del compromiso adquirido en orden a la construcción, para el curso 2011-2012, de un pabellón destinado a alojar a los alumnos de educación secundaria obligatoria (ESO) de Fuente el Saz de Jarama, provisionalmente ubicados en el colegio público de la localidad.

Según señalaba, al término del curso escolar 2009-2010, los padres de los alumnos de Fuente el Saz que habían concluido la educación primaria, siguiendo las indicaciones de la Dirección de Área Territorial Madrid-Norte de la citada consejería, renunciaron a las plazas que para iniciar las referidas enseñanzas en el curso 2010-2011 se habían adjudicado a sus hijos en distintos institutos de la localidad de Algete, comprometiéndose la referida unidad administrativa a la construcción de un nuevo pabellón de secundaria en la localidad, y a habilitar entre tanto espacios para alojar provisionalmente a los alumnos de primer curso de la referida etapa en instalaciones de determinado centro de educación infantil y primaria de la localidad de Fuente el Saz, así como a que las indicadas condiciones provisionales de escolarización no se prolongasen más allá del citado curso, dado que, según se aseguró, estaba previsto el inmediato inicio y ejecución de las obras.

Sin embargo, tales previsiones no se habían cumplido, sin que en junio de 2011, en que estaba datada la queja, se hubiesen ni siquiera iniciado las obras, circunstancia que planteaba un grave problema de cara a la ubicación escolar de los alumnos, ahora ya de dos cursos de la educación secundaria obligatoria, que el año escolar 2011-2012 debían proseguir dichas enseñanzas en Fuente el Saz, dada la inexistencia en el colegio público mencionado de espacios adicionales a los ya detraídos el curso 2010-2011, que puedan habilitarse como nuevas aulas de educación secundaria obligatoria.

La respuesta que ha dado el departamento de educación madrileño a la solicitud de datos formulada por el Defensor del Pueblo, ha permitido confirmar tanto el retraso denunciado como la ubicación provisional de los alumnos de educación secundaria obligatoria de Fuente el Saz en espacios habilitados en el colegio público de dicha localidad.

En el informe se achaca el retraso en el inicio de la ejecución del mencionado edificio a la demora en los trámites necesarios previos para poder comenzar la obra: cesión de la parcela por el municipio, realización del proyecto y obtención de licencia municipal, etc., y se asegura que, efectuada su adjudicación y próximo ya el inicio de las obras cuya ejecución tiene una duración prevista de ocho meses, se contempla la disponibilidad del edificio escolar para comienzos del próximo curso 2012-2013.

De cuanto se manifiesta en el informe aportado se desprende que, una vez concluidos los trámites jurídicos previos, y realizada la adjudicación de la obra destinada a la construcción de un pabellón que alojará a los alumnos de educación secundaria obligatoria de esa localidad, está previsto el inmediato comienzo de su ejecución, así como la conclusión de las obras en un plazo de ocho meses desde su iniciación, por lo que el nuevo aulario podrá utilizarse a comienzos del próximo curso 2012-2013.

Al propio tiempo, la información proporcionada por la Administración educativa madrileña no ha sido completa en el informe solicitado por el Defensor del Pueblo en el curso de la tramitación de oficio a que se ha hecho referencia en el apartado destinado a las instalaciones escolares, ya que en la respuesta dada por la consejería al requerimiento de información formulado en el ámbito de la referida tramitación, no se hizo referencia a supuesto alguno de funcionamiento de unidades escolares en espacios habilitados como aulas en el colegio público de la localidad a que se viene haciendo referencia (11015220).

La insuficiente oferta de plazas de determinados ciclos formativos de formación profesional de grado medio de la rama sanitaria, existente en la provincia de Sevilla, ha dado lugar a la formulación de una de las últimas quejas a las que se va a hacer mención en este apartado.

Señalaba el autor de esta queja que su hija, una vez concluidos en el curso 2009-2010 sus estudios de educación secundaria obligatoria, decidió pedir plaza para cursar enseñanzas profesionales del grado medio ya mencionado, en la especialidad de Atención Sociosanitaria y de Auxiliar de Enfermería, en alguno de los centros públicos, ubicados en localidades próximas a la de su residencia, que alternativamente señalaba en su solicitud.

La alumna no había logrado la asignación de plaza en ninguno de los centros y estudios solicitados, figurando en las listas de espera elaboradas por los centros en posiciones muy elevadas, lo que le atribuía muy escasas expectativas de conseguir a la larga su adjudicación, en el caso de que algunos solicitantes no hiciesen uso de las plazas obtenidas.

En concreto, el reclamante se refería a listas de espera de más de cien alumnos en varios de los centros y especialidades demandadas lo que, a su juicio, revelaba una muy insuficiente atención de la demanda de plazas, que ha experimentado un notable incremento en los últimos cursos ante las dificultades del mercado de trabajo y la percepción de los jóvenes de la necesidad de mejorar su formación con la finalidad de incrementar sus posibilidades de obtención de empleo.

La Administración educativa, en su respuesta, ha comenzado por describir los criterios que se aplican a efectos de planificación de la oferta de formación profesional, entre los que, según se asegura, se estudian datos relativos al tejido productivo y la inserción laboral de los títulos de formación profesional, criterios que se han juzgado como razonables por parte de esta Institución, especialmente considerando el carácter no obligatorio de las referidas enseñanzas profesionales y la forma flexible con que por parte de la consejería se procede a su aplicación, según se deduce del texto del informe aportado, que se transcribe a continuación:

> «En concreto, en la provincia de Sevilla, en el ciclo formativo de Cuidados Auxiliares de Enfermería, se ofertan 920 puestos escolares en 20 centros docentes, y en Atención Sociosanitaria 450 puestos escolares en 18 centros docentes.
>
> El ciclo formativo de Cuidados Auxiliares de Enfermería presenta una promoción media de primero a segundo del 67% y una titulación del 61%. Esto quiere decir que de los 920 puestos escolares sólo lograrán finalizar sus estudios 561 personas.
>
> La última tasa de inserción laboral del ciclo formativo de Cuidados Auxiliares de Enfermería en la provincia de Sevilla, facilitada por el Observatorio Argos del Servicio Andaluz de Empleo, se sitúa en el 60%, esto es, de las 561 personas tituladas, se estima que encontrarán trabajo 336.
>
> Con estos datos podemos decir que la oferta de puestos escolares en la provincia de Sevilla casi triplica las necesidades del sector productivo vinculado a este ciclo formativo.
>
> El ciclo formativo de Atención Sociosanitaria presenta una promoción media de primero a segundo del 75% y una titulación del 65%. Esto quiere decir que de los 450 puestos escolares sólo logran finalizar sus estudios 292 personas.
>
> La última tasa de inserción laboral del ciclo formativo de Atención Sociosanitaria en la provincia de Sevilla, facilitada por el Observatorio Argos del Servicio Andaluz de Empleo se sitúa en el 51,9%, esto es, de las 292 personas tituladas se estima que encontrarán trabajo 152.
>
> Con estos datos podemos decir que la oferta de puestos escolares en la provincia de Sevilla casi cuadruplica las necesidades del sector productivo vinculado a este ciclo formativo».

No obstante la valoración positiva ya expresada de los criterios empleados por la Administración educativa, no puede perderse de vista el evidente desfase entre la oferta de plazas en ciertas enseñanzas y la demanda de estas, con las consecuencias que ello tiene para las aspiraciones académicas y profesionales de muchos alumnos. Ciertamente no es sólo la demanda lo que debe determinar la oferta de plazas educativas, y es evidente la vinculación de las enseñanzas de formación profesional con los diferentes sectores productivos. Pero siendo esto así, y para limitar los efectos que ello tiene sobre ámbitos territoriales con menor tejido productivo o con sectores económicos centrados en actividades concretas, cabría promover la movilidad de los alumnos facilitando las ayudas precisas para ello con la doble finalidad de atender sus demandas educativas con mayor independencia de la oferta académica y formativa de sus zonas de residencia, y de promover en estas la diversificación de las actividades económicas y productivas con la aportación de profesionales formados (10020885).

En una última queja, relativa en este caso a las condiciones de escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales, los interesados, padres de los alumnos afectados, se referían a las deficiencias que, especialmente en materia de dotación de personal docente y no docente, afectaban a la Unidad Educativa con Currículum Propio (UECP) que funciona en determinado colegio público de Eivissa, deficiencias que, según aseguraban, se apreciaban también en otros aspectos en las unidades educativas que funcionan en otros colegios e institutos de educación secundaria de la isla de Eivissa.

En cuanto al primero de los centros, se hacía referencia a la manifiesta insuficiencia del personal docente y no docente destinado a prestar atención específica a los alumnos con necesidades educativas especiales que asisten a la citada unidad educativa y la insuficiencia del tiempo de atención que recibe cada alumno en relación con las necesidades de cada uno de ellos.

De manera similar había evolucionado la atención que recibe cada alumno de parte de otros profesionales —logopeda y auxiliares técnicos— que impedía el desarrollo de las adaptaciones curriculares individualizadas fijadas para cada alumno, e impedía a los profesionales ejercer la constante supervisión que requieren los alumnos a causa de las graves discapacidades que padecen.

Señalaban los padres promoventes de la queja que tienen constancia de que en otros centros de la isla en los que se ubican unidades de educación especial, se aprecian asimismo distintas deficiencias, bien en sus instalaciones —barreras arquitectónicas, insuficiente capacidad del espacio en el que está instalada el aula—, bien en cuanto a la gestión de su personal, concluyendo que, a su juicio, muchos de los problemas apuntados se obviarían escolarizando a los alumnos con necesidades educativas especiales de la isla de Eivissa, en un centro específico de educación especial, de los que ya disponen otras islas del archipiélago, y cuya creación haría posible y garantizaría en mayor medida la adecuada atención de los mismos, y estaría plenamente justificada por el actual volumen del alumnado residente en la isla que presenta necesidades educativas especiales.

En el informe aportado por la Administración educativa balear sobre la queja mencionada, cuya tramitación no puede estimarse concluida por el momento, se señala que el aula educativa a que la misma hace referencia ha tenido matriculados durante los dos últimos cursos 6 alumnos con necesidades educativas especiales.

Solicitada por el centro docente la contratación para el curso escolar 2011-2012 de un tercer ayudante técnico, se denegó la misma por considerar que eran ya suficientes los recursos personales de que disponía el centro en los cursos anteriores para la atención de los alumnos de la referida unidad.

Por último, en el informe se señala que las instalaciones en las que se ubica el aula UECP de Eivissa son de reciente construcción, año 2010, y cumplen con los requisitos legales establecidos.

Por el momento no se ha dado por concluida la tramitación de la queja, cuya continuación se encuentra pendiente de la aportación por los reclamantes de los datos que les han sido solicitados por esta Institución. Se pretende con ello contrastar la información aportada en relación con el objeto de la queja y proseguir actuaciones tendentes a comprobar las condiciones de escolarización de este alumnado en el ámbito territorial correspondiente y, en su caso, promover la creación de un centro específico de educación especial si las conclusiones que se obtengan así lo aconsejan (11007846).

En la línea de lo ya expuesto al inicio del apartado correspondiente a la Administración educativa, las restricciones presupuestarias sólo deben afectar a la inversión educativa cuando puedan compensarse con un incremento de la eficiencia en la gestión de los recursos. Por lo expuesto en este informe y en los anteriores, y según revelan las quejas recibidas, la educación especial no siempre ha recibido la atención que merece, y los recursos puestos a su servicio son a menudo insuficientes y están desigualmente repartidos en los distintos ámbitos territoriales. Debe evitarse, pues, que esas restricciones afecten a los destinatarios de esta modalidad educativa que en su mayoría han de gozar de la especial protección prevista en el artículo 49 de la Constitución.

6.1.3. Admisión de alumnos

Como es habitual, las quejas planteadas en este ejercicio en materia de admisión de alumnos han aludido en la mayoría de los casos a supuestos en los que sus promoventes, padres de alumnos, cuestionan los resultados que se han derivado de los procedimientos de admisión en los que han demandado plaza para sus hijos.

El hecho de que los solicitantes no hayan obtenido plaza precisamente en el primero de los centros demandados alternativamente en su solicitud de admisión —bien por ser el más próximo a su domicilio, pertenecer o tener un ideario correspondiente a una confesión religiosa determinada, tener implantados programas bilingües, o disponer de servicios complementarios de los que desean hacer uso los padres— constituye el motivo más frecuente de quejas en esta materia.

Ya se ha mencionado en anteriores informes anuales que, en la medida en que las quejas mencionadas no se basan en la existencia de una posible actuación administrativa irregular, en el origen de las decisiones cuestionadas no son admitidas a trámite, explicándose a los promoventes de estas quejas el contenido y límite con que debe entenderse el derecho a la libre elección de centro, que en la mayoría de los casos alegan como fundamento de su pretensión de que el Defensor del Pueblo intervenga para que se les asigne la plaza escolar solicitada (11004894, 11008636, 11010669, 11012264 y otras).

Ha sido también frecuente, como ya se ha señalado también en informes anteriores, que la asignación de plaza efectuada se cuestione por los reclamantes en base al hecho de que no se ha producido en el mismo centro en el que ya están escolarizados hermanos del solicitante. En estos supuestos los reclamantes parten de una inadecuada comprensión de las consecuencias que se derivan de la aplicación de los criterios de admisión y, en concreto, del criterio de existencia de hermanos matriculados en el centro, que se contempla, entre otros, en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y en la normativa sobre admisión de alumnos dictada en su desarrollo para los distintos ámbitos autonómicos.

Parecen entender, en efecto, los reclamantes que la existencia de hermanos de los solicitantes ya escolarizados en un centro determinado o, según se deduce del planteamiento de otras quejas similares en ejercicios anteriores, la concurrencia en los solicitantes, en general, de cualquier otra de las circunstancias valorables a los citados efectos de asignación de plaza —rentas familiares reducidas, proximidad del domicilio al centro docente, etc.— da derecho a la obtención automática e incondicionada de plaza en el centro demandado.

Según se hace notar a los interesados, la citada interpretación no responde a la regulación que se contiene en la normativa mencionada, de la que se desprende que los resultados de los procesos de admisión de alumnos son una consecuencia de la aplicación conjunta de todos los criterios de admisión —el ya mencionado de existencia de hermanos matriculados en el centro y también de los demás que tienen en cuenta las circunstancias económicas de las familias, de proximidad del domicilio de los alumnos a los centros, etc.— y de la mayor o menor puntuación global que, como consecuencia, se atribuye a cada alumno.

A los promoventes de estas quejas se les indica que el solo hecho de que sus hijos no hayan obtenido plaza en el mismo centro que sus hermanos, no reviste carácter irregular, y no constituye por ello base para la intervención del Defensor del Pueblo, y se les indica la posibilidad de dirigirse a los órganos que gestionan los procesos de admisión por si la evolución posterior de los mismos —existencia de vacantes sobrevenidas por falta de matriculación de los alumnos a los que se les hubiesen asignado— permitieran atender su pretensión (11011751, 11016139, 11017452 y otras).

En la materia a que se viene haciendo referencia no es tampoco infrecuente que los reclamantes, habitualmente padres de alumnos, aun no cuestionando la adecuación jurídica de las resoluciones que se derivan de los procedimientos de admisión, hagan notar las graves dificultades que encuentran, por distintas causas, para la escolarización de sus hijos, en la mayoría de los casos en edad de cursar la educación infantil, en los centros en los que se les ha asignado plaza.

En la mayoría de las ocasiones, las dificultades se derivan de la considerable distancia existente entre los domicilios de los alumnos y el centro asignado, unida a otros condicionamientos —enfermedades, horarios laborales de los padres, etc.— que en su conjunto determinan que los desplazamientos escolares supongan una grave o inabordable carga para las familias.

Los autores de estas quejas, aun a sabiendas de que la asignación de plaza efectuada no reviste carácter irregular, instan la intervención del Defensor del Pueblo para obtener su modificación en términos que les permitan abordar en condiciones asumibles la escolarización de sus hijos.

En los supuestos en que la descripción y elementos documentales aportados revelan dificultades graves y objetivas para la escolarización de los alumnos, esta Institución, con el solo ánimo de colaborar en la obtención de la solución más adecuada en cuanto a la escolarización de los alumnos demandantes de plaza, acude a la realización de las gestiones oportunas ante la Administración educativa competente en cada caso con la finalidad de instar de la misma que, dentro del marco normativo regulador del régimen de admisión de alumnos, estudie la posibilidad de asignar plaza escolar al alumno de que se trate en alguno de los centros solicitados o, alternativamente, en cualquier otro que se adecue a los condicionamientos que se dan en cada supuesto, en el que existan plazas escolares libres.

Un porcentaje significativo de estas quejas se resuelven de manera favorable a las pretensiones y necesidades de los reclamantes siempre que lo hacen posible circunstancias sobrevenidas en el desarrollo de los correspondientes procedimientos, por ejemplo, la falta de matriculación en plazas inicialmente asignadas a otros alumnos, y cuando tal nueva asignación resulta respetuosa con las expectativas de obtención de plaza por otros solicitantes y lo permite la aplicación del marco normativo vigente en el ámbi-

to de cada administración educativa en materia de admisión de alumnos (10003300, 11012877, 11016378, 11018444 y otras).

En otros casos, sin embargo, la normativa sobre admisión no deja margen para la realización de interpretaciones o aplicaciones de la misma que permitan atender las pretensiones de algunas familias de que se valoren determinadas situaciones a efectos de asignación de plazas.

Es, por ejemplo, el caso de la queja formulada por una familia residente en la Comunidad Autónoma de Aragón, solicitante de plaza de educación infantil para su hija de un año de edad en un centro dependiente de la Administración educativa autonómica, que no había sido asignada a la niña, por no encontrarse la situación de paro en que se hallaba uno de sus padres, entre las laborales puntuables para la determinación del orden de preferencia entre los solicitantes, a efectos de adjudicación de plazas en los centros de primer ciclo de la educación infantil dependientes de la Administración educativa de la citada comunidad autónoma.

Los reclamantes entendían discriminatorio y contrario al principio constitucional de igualdad el hecho de que tal situación no se incluyese entre las valorables a los efectos ya mencionados y sí lo fuera la situación de las familias en que los dos progenitores trabajan, por entender que la norma autonómica correspondiente sitúa a estos últimos en mejores condiciones de cara a la obtención de plaza en los centros mencionados que a los niños procedentes de las primeras familias.

Esta Institución informa habitualmente a los promoventes de estas quejas de que las normas vigentes facultan a las administraciones educativas para establecer criterios de admisión a las referidas enseñanzas, que deben estar dirigidos a facilitarse la escolarización en los centros solicitados de niños cuyas familias se encuentren afectadas por circunstancias, en consideración a las cuales y atendiendo a los principios rectores de la política social definidos en la Constitución, resulten acreedoras de atención y apoyo específico.

Es necesario señalar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha dejado sentado que el principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución no prohíbe el establecimiento de cualquier tratamiento jurídicamente diferenciado, sino únicamente aquellas desigualdades de trato que resulten injustas o arbitrarias por carecer de fundamentación objetiva o razonable.

Las prescripciones del baremo objeto de la queja a que se está haciendo referencia responden al objeto de favorecer la conciliación de las obligaciones familiares y laborales de los padres, objetivo que en el referido baremo se concilia con la atención de las necesidades de otras familias, ya que en el mismo se valora la condición de familia numerosa y la existencia de hermanos matriculados en el centro, y se faculta a las comisiones de escolarización y consejos escolares para valorar asimismo otras situaciones sociofamiliares no especificadas en el baremo, todo lo cual se adecua a la definición de los principios rectores de la política social y económica, ya mencionados, que se contiene en la Constitución, sin que, por ello, quepa advertir discriminación en la diferente consideración de unas y otras familias, en la medida en que se trata de lograr objetivos definidos constitucionalmente que otorgan un fundamento objetivo a la diferenciación cuestionada.

Es cierto, sin embargo, que el propio marco legal y reglamentario que ha servido de referencia para la determinación del contenido de la disposición aplicada no hubiera impedido la valoración de situaciones como la que el reclamante describía en su queja,

como también es cierto que la actual situación económica podría hacer aconsejable una modificación del baremo de admisión cuestionado.

Esta Institución, que por las razones que han quedado expuestas más arriba no consideró procedente realizar actuaciones sobre la citada queja, ha decidido, sin embargo, dentro del ámbito de las competencias que le están atribuidas, dejar aquí constancia del asunto planteado y apuntar, al propio tiempo, en el presente informe anual la posible procedencia de adaptar el baremo de admisión objeto de la mencionada queja a la fase económica por la que atravesamos (11019917).

Un supuesto similar ha sido planteado por los padres de un alumno en edad de cursar el primer ciclo de la educación infantil, que se referían a la falta de concreción, en la norma reglamentaria recientemente aprobada, en materia de admisión a las citadas enseñanzas, para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, del tratamiento que deba darse a las peticiones de plaza correspondientes a alumnos cuyos padres se encuentren en la situación laboral de excedencia para el cuidado de hijos, vacío normativo ante el cual los órganos de admisión del centro solicitado habían decidido no asignar a su hija la puntuación prevista para los casos de dedicación laboral de los padres.

Señalaba el reclamante que tenía constancia de que las administraciones educativas de otras Comunidades Autónomas, en la normativa aprobada para sus respectivos ámbitos de gestión, equiparan la situación de excedencia para el cuidado de hijos a la de dedicación laboral a los efectos de atribución de la puntuación prevista para esta última circunstancia, al tiempo que algunos titulares públicos de centros ubicados en la propia Comunidad de Castilla y León, ante la falta de previsiones específicas al respecto en la correspondiente norma reglamentaria —Orden ADM/740/2010, de 27 de mayo— interpretan y aplican la misma, entendiendo de alguna manera equiparables una y otra situación y asignando, en consecuencia, la puntuación correspondiente a las solicitudes procedentes de familias, en las que uno de los cónyuges se encuentra en la situación de excedencia ya indicada.

Entendía el reclamante que esta última línea de actuación resulta la única compatible con el espíritu y la finalidad que presiden las previsiones de la normativa laboral que contempla la repetida situación de excedencia, dirigida a facilitar la conciliación por los padres de sus obligaciones familiares y laborales, cuyo disfrute, por consiguiente, no debería dar lugar, a juicio del interesado, a previsiones en otros ámbitos normativos que, como ha ocurrido en el supuesto planteado, se traduzcan en peores expectativas de cara a la obtención de plaza en centros de primer ciclo de la educación infantil y, en definitiva, en dificultades precisamente de cara a la conciliación sucesiva por los padres de su vida laboral y familiar.

En el informe emitido a instancias de esta Institución por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de la Junta de Castilla y León, viene a señalarse que el baremo en la Orden ADM/740/2010 se ha efectuado siguiendo lo establecido en la Ley Orgánica de Educación, atendiendo a los criterios prioritarios que se marcan en la misma y añadiendo, tal y como autoriza la propia ley, otros aspectos relacionados con circunstancias que tienen especial incidencia en la conciliación de la vida familiar y laboral, como es el caso de que los padres trabajen o tengan impedimento justificado de atender al niño, niños nacidos de partos múltiples, acogimientos familiares, discapacidad, etcétera.

Se añade que no se ha reflejado valoración específica de la situación de excedencia por entenderse que no comporta una especial dificultad respecto a la conciliación, ni la Ley Orgánica de Educación determina puntuación al respecto.

Esta Institución, a la vista de lo informado, no puede por menos que exponer aquí su apoyo al punto de vista expresado por los promoventes de esta queja, y manifestar su opinión de que la normativa específica sobre admisión de alumnos correspondiente, al contemplar situaciones laborales de los padres, debería hacerlo de forma acorde con la finalidad y el espíritu con que las mismas se regulan en las disposiciones laborales en que se establecen (10012809).

El hecho de que, a efectos de cálculo de la renta per cápita de los solicitantes de plaza en los procesos de admisión de alumnos de primer ciclo de la educación infantil, que convoca la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid, no se considere a los ascendientes que conviven en la unidad familiar, ni siquiera cuando padecen una situación de dependencia, ha dado lugar a la formulación de quejas cuyos promoventes entienden que la anterior circunstancia implica un trato menos beneficioso y, en definitiva, discriminatorio para los alumnos pertenecientes a familias en las que concurre la circunstancia mencionada, respecto del que se atribuye en la norma a otras unidades familiares o modelos de familia en los que sí se computa a todos los miembros que convivan en el domicilio familiar, en la medida en que determina la asignación a los alumnos pertenecientes a familias en las que conviven ascendientes de una puntuación, en concepto de rentas de la unidad familiar, que no responde a la renta per cápita de la que en realidad disponen.

Fundamenta, de otra parte, el interesado su queja en la consideración de que en otros procedimientos de concurrencia competitiva que se producen en el ámbito educativo, entre los que cita la convocatoria general de becas y ayudas al estudio que realiza el Ministerio de Educación y la de becas para libros de texto y material escolar que efectúa la propia consejería, sí se computa a los ascendientes que convivan en el domicilio como miembros de la unidad familiar, a los efectos ya indicados de cálculo de la renta per cápita de las familias solicitantes de las correspondientes ayudas al estudio.

El reclamante añade que esto es así en todos los supuestos en que los ascendientes que conviven en la unidad familiar padecen una situación de dependencia.

El informe solicitado de la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid señala que las órdenes que anualmente regulan la admisión de alumnos en centros de primer ciclo de educación infantil de la Comunidad de Madrid, especifican, desde el año 2005 y posteriores, los miembros que se considerarán como parte de la unidad familiar.

El objetivo de definir la unidad familiar en las órdenes de admisión citadas anteriormente, en lo que a sus miembros se refiere, es el establecimiento de la renta familiar per cápita para cuya determinación se utilizan los criterios establecidos por el Ministerio de Hacienda a efectos del impuesto de la renta de las personas físicas.

Hay que tener en cuenta, según continúa señalando la consejería, que en el año 2005 se habilitó por primera vez un procedimiento, a través de convenio entre ésta y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para que los ciudadanos pudieran autorizar la consulta telemática de sus datos sobre dicho impuesto, simplificando la tramitación de sus solicitudes y garantizando la veracidad de los datos aportados.

No obstante lo anterior, para futuras órdenes de admisión de alumnos en centros de primer ciclo de educación infantil de la Comunidad de Madrid, su departamento

de educación se ha comprometido a estudiar la posibilidad y conveniencia de tener en cuenta como miembros de la unidad familiar a los ascendientes que compartan domicilio y otros vínculos cuando exista dependencia documentada (11014694).

La promovente de una última queja en materia de admisión de alumnos se ha dirigido a esta Institución, refiriéndose a su condición de madre adoptiva de un niño de origen chino y describiendo sus proyectos de adopción de un segundo niño del mismo origen, situación que le ha llevado a efectuar una serie de gestiones ante la Administración educativa madrileña en relación con la escolarización del niño de seis años que se le ha asignado en este segundo procedimiento de adopción internacional.

Las referidas gestiones, según señala, no le han permitido obtener unas garantías mínimas de que dispondrá para su futuro hijo de plaza escolar adecuada, tanto a los condicionamientos de la familia monoparental a la que pertenecerá el alumno de formalizarse la adopción, como a las necesidades educativas específicas que previsiblemente afectarán a su nuevo hijo y que, con frecuencia, presentan niños de la citada edad, con una lengua materna distinta de las vehiculares de la enseñanza en nuestro país y que no se han desenvuelto hasta su adopción en un ambiente familiar normalizado.

Tal y como se ha expuesto con todo detalle a la interesada por parte de esta Institución, las respuestas que sus citadas gestiones han obtenido de la Administración educativa madrileña resultan acordes con previsiones de la normativa vigente en materia de admisión de alumnos en centros docentes públicos o privados concertados, cuyo contenido le ha sido explicado de manera pormenorizada, al igual que los principios a que responde la misma que, al encontrarse dirigida a garantizar la adjudicación de las plazas de acuerdo con criterios objetivos preestablecidos, determina dificultades para que las administraciones educativas valoren, a efectos de adjudicación, circunstancias específicas como las que menciona en su queja.

No obstante, aunque las respuestas que sucesivamente se han dado por la Administración educativa a las gestiones efectuadas por la interesada con el objetivo ya indicado, se ajustan, a juzgar por la descripción aportada, a la normativa vigente, entiende esta Institución, a la vista de la argumentación que la reclamante aporta en su queja, que quizá cabría apreciar una posible laguna en la citada normativa, en cuanto al tratamiento específico de supuestos de escolarización de niños adoptados, en los que concurran circunstancias como las que han quedado mencionadas.

En base a esta última apreciación esta Institución considera oportuno llamar la atención de las administraciones educativas para que estudien posibles vías, incluida la modificación en su caso de la normativa sobre admisión de alumnos, que, sin detrimento de las legítimas expectativas de otros alumnos, garanticen en la mayor medida posible la asignación de plazas adecuadas a las necesidades de los niños adoptados y de sus familias en supuestos como el planteado (11022479).

6.1.4. Ordenación académica

En las bases reguladoras de los premios extraordinarios de Educación Secundaria Obligatoria, y de otros diplomas y reconocimientos a los alumnos que hayan obtenido resultados sobresalientes en la referida etapa educativa, se configura la obtención de una determinada nota media en la prueba de Conocimientos y Destrezas Indispensables (CDI) que se realiza en el tercer curso de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria (ESO), como requisito de participación en las convocatorias de los citados premios.

La reclamante, cuya hija no pudo realizar en su momento la citada prueba a causa de cierta enfermedad alimentaria, cuestionaba el hecho de que en las citadas bases reguladoras de los premios extraordinarios y de los diplomas y reconocimientos mencionados no se contemple la posibilidad de que concurran a las convocatorias para la obtención de estos últimos los alumnos que, por razones de fuerza mayor, no hubiesen en su momento efectuado las repetidas pruebas CDI.

Aceptaba la reclamante que las bases reguladoras ahora vigentes no proporcionaban fundamentación jurídica para que los órganos gestores de las convocatorias celebradas este año hubiesen permitido la participación en las mismas de su hija y de otros alumnos en circunstancias similares y, por ello, su queja no se dirigía a cuestionar el hecho de que aquella no hubiese podido concurrir a los premios ya mencionados.

Sin embargo, entendía que el considerable esfuerzo que a lo largo de los cuatro cursos de la ESO efectúan muchos alumnos de la citada etapa, que obtienen resultados excelentes y acreditan la elevada nota media que también se exige como requisito de participación en las convocatorias, debería reconocerse, de cara a futuras convocatorias de los premios y diplomas mencionados, estableciendo, en su caso, las modificaciones necesarias en las bases reguladoras de las mismas, a efectos de hacer posible su participación en las convocatorias cuando por razones justificadas no hubiesen podido participar en las pruebas CDI.

Por su parte, esta Institución constató que la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, al regular en su título VI la evaluación del sistema educativo, de la que forman parte las pruebas CDI reiteradamente mencionadas, establece de forma taxativa que, dada la finalidad de las evaluaciones del sistema educativo, los resultados de las mismas no podrán ser utilizados «para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros».

El Defensor del Pueblo entiende que el establecimiento para optar a los diplomas y premios ya mencionados del requisito de que los alumnos hayan obtenido una determinada nota media mínima en las citadas pruebas de evaluación, implica, en último término, una forma de utilización de los resultados de las mismas con la finalidad de excluir a unos alumnos y de admitir a otros a las convocatorias de los diplomas o premios y, en definitiva, supone una clasificación de los alumnos en función de los resultados obtenidos en las pruebas CDI que, a juicio de esta Institución, podría contravenir la prescripción legal transcrita más arriba.

El Defensor del Pueblo, en consecuencia, al iniciar su intervención sobre la queja descrita, expresó a la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid su deseo de conocer el contenido de los informes jurídicos que se hubiesen emitido en el curso de la tramitación de la Orden 750/2011, de 25 de febrero, por la que se regulan los diplomas y premios mencionados, en relación con la adecuación al repetido precepto legal del requisito de participación en las correspondientes convocatorias a que asimismo ha quedado hecha mención.

La información que por el momento ha remitido sobre la queja el citado departamento no se ha extendido a dar respuesta a las cuestiones planteadas, por lo que esta Institución se ha visto en la necesidad de recordar a la consejería los términos de la solicitud de informe planteada (11017372).

La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de julio, de las cualificaciones y de la formación profesional, tiene como finalidad la creación de un sistema nacional de Cualificaciones

y Formación Profesional, uno de cuyos objetivos es evaluar y acreditar oficialmente la cualificación profesional cualquiera que hubiera sido la forma de su adquisición.

La propia ley establece que cuando se trate de competencias adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, su evaluación y acreditación se desarrollará siguiendo criterios que garanticen la fiabilidad, objetividad y rigor técnico de la evaluación, y encomienda al Gobierno fijar los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas, descentralizándose la gestión del sistema en las comunidades autónomas a las que corresponde la convocatoria y gestión de los procesos de evaluación y acreditación de competencias

La referida regulación ha sido abordada por el Gobierno mediante Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, en cuya disposición adicional tercera se establece que a partir de su entrada en vigor, el día 26 de agosto de 2009, siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, las comunidades autónomas debían iniciar las actuaciones necesarias para que, en el plazo de un año, se implantasen los procedimientos de evaluación y acreditación mencionados.

Aunque la puesta en marcha efectiva de los referidos procedimientos, exige la realización previa de operaciones muy complejas —creación de la estructura administrativa prevista en el art. 21 del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, ya mencionado, así como la formación de asesores y evaluadores, en los términos previstos en los arts. 23 y 24 de la misma disposición y, además, la elaboración de los materiales que se contemplan en su art. 8—, lo cierto es que una vez agotado el plazo reglamentario establecido para la implantación de los referidos procedimientos, en el momento actual resulta exigible que los mismos se pongan efectivamente en marcha, apreciación sobre cuya base esta Institución ha tenido que dirigirse a distintas administraciones educativas autonómicas, para demandar de las mismas información sobre las razones a que respondiesen los retrasos en la convocatoria de los citados procedimientos, denunciados por distintos reclamantes, y sobre las previsiones temporales existentes en orden a la convocatoria de los mismos.

El incumplimiento de los plazos establecidos para la puesta en marcha de los citados procedimientos de acreditación ha dado, en efecto, lugar como en anteriores ejercicios a la formulación de quejas, por personas que encontrándose en condiciones de demostrar una amplia experiencia laboral en diferentes sectores profesionales y de que se les convalidasen los módulos correspondientes a dichas competencias profesionales, a efectos de completar los ciclos formativos de la formación profesional correspondientes, manifestaban su preocupación ante el hecho de que no se hubiesen puesto en marcha los procesos de reconocimiento de las competencias profesionales propias de ciclos formativos determinados.

Una de las quejas formuladas en el presente ejercicio ha sido planteada en relación con la falta de convocatoria en la Comunidad de Madrid de procesos de acreditación relativos a competencias propias del ciclo formativo de grado medio de Explotación de Sistemas Informáticos. La anterior circunstancia impedía que se convalidasen al interesado los módulos correspondientes a dichas competencias profesionales y le privaba de la posibilidad de concluir los citados estudios a través de la vía de reconocimiento de competencias indicada, lo que, según señalaba, podía llegar a afectar en términos negativos a su estabilidad laboral.

Iniciada la tramitación de la queja ante la entonces Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, ésta manifestó que la puesta en marcha de los procedimientos de reconocimiento de competencias profesionales propias del ciclo formativo de formación profesional de grado medio de Explotación de Sistemas Informáticos, exige la definición previa de una serie de instrumentos de apoyo, que todavía no se ha producido en el caso de dicho ciclo formativo.

La tramitación sucesiva de la queja ante la Dirección General de Formación Profesional del entonces Ministerio de Educación, al que, en colaboración con otras instancias administrativas, corresponde la elaboración de los elementos de apoyo mencionados, dirigida a conocer las previsiones existentes en orden a la disponibilidad de los mismos, ha permitido comprobar que los instrumentos de apoyo al procedimiento de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral —recogidos en el art. 9 del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, y correspondientes al ciclo formativo de formación profesional de grado medio «Sistemas microinformáticos y redes», que ha sustituido al de grado medio «Explotación de sistemas informáticos», a que hace referencia el reclamante— están siendo elaborados por el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), en colaboración con las comunidades autónomas.

En el caso concreto del título «Sistemas Microinformáticos y Redes» manifiesta la dirección general que la situación de los instrumentos de las cuatro cualificaciones, que componen el título, es la siguiente: los instrumentos de las tres primeras cualificaciones estarán disponibles a partir de octubre de 2011, mientras que los instrumentos de la última cualificación (Operación de Sistemas Informáticos) estarían disponibles una vez que finalicen los trabajos de elaboración, en torno a finales de enero de 2012.

De todo lo anterior se deduce que previsiblemente resultará ya posible, a muy corto plazo, la realización de convocatorias de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, en relación con el citado ciclo formativo de «Explotación de Sistemas Informáticos», situación ante la que el Defensor del Pueblo ha decidido dar por concluida su intervención sobre la queja planteada (10017360).

Una queja similar ha sido formulada por otro reclamante esta vez en relación con el retraso que se observaba en cuanto a la puesta en marcha, también en la Comunidad de Madrid, de los procesos de reconocimiento de las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral, en lo que se refiere a las competencias propias de los ciclos formativos de formación profesional de grado superior, conducentes a la obtención del título de Técnico Superior de Mantenimiento Aeromecánico.

En el informe que remitió sobre el asunto la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid, se hacía referencia al marco jurídico en el que se establecen las fases, estructura y organización de los procesos de reconocimiento de competencias profesionales, adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, y se describían las actuaciones hasta el momento efectuadas para poner en marcha los referidos procedimientos.

Del contenido del propio informe se deducía que, hasta el momento, tan solo se han efectuado convocatorias de reconocimiento de cualificaciones relativas a los sectores de educación infantil, implantación de la ley de dependencia, hostelería y turismo y mantenimiento de vehículos, a cuya realización se condicionó por el Consejo de Ministros la transferencia a las comunidades autónomas de los créditos necesarios.

Según se concluye en el informe de la Administración educativa madrileña, las necesidades del mercado de trabajo determinarán en los próximos años el orden de prio-

ridades que se establezca a efectos de convocatoria de pruebas de acreditación de las unidades de competencia y cualificaciones a reconocer laboralmente, sin perjuicio de lo cual pueden, entre tanto, los interesados completar su formación en el resto de cualificaciones mediante su matriculación en las enseñanzas correspondientes. En concreto, en el supuesto que planteaba el reclamante, mediante su matriculación en los cursos de formación para el título de Técnico Superior de Mantenimiento Aeromecánico que anualmente se convocan (11015459).

Un último supuesto ha sido planteado por un ciudadano con una prolongada experiencia laboral como auxiliar psiquiátrico de enfermería, que manifestaba ante esta Institución su malestar ante el hecho de que en el ámbito de gestión de la comunidad autónoma balear no se hubiesen realizado hasta el momento convocatorias públicas de procedimientos de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, de los que se contemplan en el ya mencionado Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, en el sector profesional indicado.

La Administración educativa de las Illes Balears ha manifestado en relación con el indicado supuesto que, una vez publicado el Real Decreto 1224/2009, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, y el Decreto 55/2011, regulador en las Islas Baleares de la estructura organizativa del procedimiento de reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral o vías no formales de formación dentro del marco de implantación determinado en la disposición final tercera del Real Decreto 1224/2009 de julio, por la comunidad autónoma balear se han realizado dos convocatorias correspondientes a las cualificaciones de atención sociosanitaria a personas dependientes en instituciones sociales (SSC320_2); de transporte sanitario (SAN025_2) y de atención sanitaria a múltiples víctimas y catástrofes (SAN122_2). Dichos procesos ya han finalizado.

Para concluir, la consejería, al igual que otras administraciones educativas en muy distintos aspectos de la gestión que efectúan del sistema educativo, alega razones presupuestarias para explicar el motivo de que no se hayan convocado más procedimientos correspondientes a otras cualificaciones profesionales (11015340).

En otro orden de cuestiones se han planteado quejas en este ejercicio ante el Defensor del Pueblo, por personas que deseaban participar en pruebas que, con distintas finalidades, realizan distintas administraciones educativas, cuestionando previsiones contenidas habitualmente en las respectivas convocatorias que, con distintas formulaciones, se dirigen a restringir o impedir la participación en las mismas de solicitantes de otras comunidades autónomas.

Las quejas formuladas han hecho en concreto referencia a convocatorias de pruebas de acceso a Ciclos Formativos de Formación Profesional del sistema educativo y de pruebas libres para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional, efectuadas por las administraciones educativas de Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid.

En todas ellas se establecieron requisitos de matriculación en las pruebas respectivas que, sin que la normativa reglamentaria de la que traen su fundamento contenga previsiones que lo autoricen, exigen la vinculación académica o la residencia de los solicitantes en la respectiva comunidad autónoma y con ello limitan o impiden, a juicio de los reclamantes, sin fundamento jurídico alguno, la participación en las mismas de solicitantes procedentes de administraciones autónomas distintas de la convocante.

La tramitación que de las citadas quejas se efectuó en su momento ante las respectivas administraciones educativas, dio lugar a la remisión por las mismas de informes en los que, aun admitiendo la falta de cobertura normativa para el establecimiento de los requisitos en cada caso cuestionados, se argumentaba a favor del mismo el hecho de que se trataba de una línea de actuación que habían seguido en las mismas u otras convocatorias de pruebas una buena parte de las administraciones educativas, así como el propio Ministerio de Educación que, por otra parte, según señalaban, en su condición de garante del cumplimiento de la legislación básica educativa en todo el territorio nacional, no había efectuado requerimiento alguno de anulación de las respectivas órdenes de convocatoria.

A título de ejemplo cabe hacer referencia a una queja cuyos promoventes cuestionaban contenidos como los indicados, de una Orden de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura, de 26 de abril último, por la que se convocaban las pruebas de acceso a ciclos formativos de la formación profesional del sistema educativo para el año 2011, que no respondían, a su juicio, a la normativa sobre ordenación de las citadas enseñanzas en las que tienen su fundamento normativo.

Expresaban, en concreto, su desacuerdo ante el hecho de que en la citada orden se contemplase, entre otros requisitos de matriculación en las pruebas, el de que las personas que deseasen realizar las mismas acreditaran encontrarse matriculados en centros sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, o residir en la misma, en la fecha de publicación de la convocatoria.

A juicio de los reclamantes, el establecimiento del mencionado requisito carecía de base normativa adecuada, al no contemplarse el mismo en la disposición reglamentaria sobre ordenación general de la formación profesional del sistema educativo —Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre—, en el que, entre otros extremos, se establecen los requisitos que deben cumplir quienes pretendan matricularse en las repetidas pruebas, sin que, como ya se ha apuntado, entre los mismos se contemple la necesidad de que los alumnos residan en el ámbito territorial de la administración educativa convocante de las mismas o, alternativamente, que acrediten estar cursando estudios en centros educativos públicos o privados concertados, ubicados en el mismo ámbito.

En el informe aportado por la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura, esta puntualiza que el Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, sobre la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, no establece directamente requisitos para participar en las pruebas de acceso, sino que establece los requisitos de acceso a las enseñanzas a través de las pruebas. En consecuencia, los requisitos de participación en las pruebas de acceso, que han de ser coherentes con los requisitos de acceso a las enseñanzas a través de esta vía, pueden ser establecidos por las administraciones educativas que convocan dichas pruebas.

Señala la consejería que en el mismo real decreto (art. 26) se establece la obligatoriedad para todas las administraciones educativas de convocar estas pruebas al menos una vez al año, lo que supone que ningún ciudadano residente en España se ve privado de la posibilidad de realizar las pruebas correspondientes. En consecuencia, la orden señalada parte de la consideración de que cada administración, en este caso las educativas, deben dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía de su ámbito territorial de actuación, en el caso que se está describiendo, las de quienes residen en Extremadura.

La consejería se refiere, como elemento de comparación, a otras situaciones equivalentes que evidencian que la regulación de las pruebas de acceso a ciclos formativos para 2011 en Extremadura no vulneran la legalidad básica vigente.

Así, en relación con las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior, el Real Decreto 1538/2006 establece (art. 35 y siguientes), en este caso sí, los requisitos de participación en las mismas, y no señala el de residencia entre ellos. Sin embargo, diversas convocatorias así lo han establecido:

Comunidad de Madrid: Orden 6040/2010, de 15 de diciembre, de la Consejería de Educación, por la que se establece la organización de las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional, se regula el procedimiento por el que se han de desarrollar y se convocan para el curso académico 2010-2011 (art. 2.1).

Castilla-La Mancha: Orden de 16 de febrero de 2011, de la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura, por la que se modifica la Orden de 30 de mayo de 2007, de la Consejería de Educación y Ciencia, por la que se regula la realización de pruebas libres para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional así como, de forma transitoria, la acreditación de competencias profesionales adquiridas mediante la experiencia laboral u otras vías no formales de formación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

En otro ámbito, aunque asimilable a las pruebas de acceso a los efectos que nos ocupan, la consejería cita las pruebas para la obtención directa del título de Graduado en Educación Secundaria. En relación con este ámbito, la legislación básica de referencia que desarrolla la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), es el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.

En el apartado 6 de la disposición adicional primera (Educación de personas adultas), el citado real decreto establece que corresponde a las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, siempre que hayan alcanzado las competencias básicas y los objetivos de la etapa.

Tampoco en este precepto se señala como requisito el de residencia en el ámbito de la administración convocante. Sin embargo, y partiendo de la consideración ya señalada de que cada administración debe dar respuesta en su ámbito territorial, algunas de ellas han establecido como requisito el de residencia. A modo de ejemplo se cita la Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, por la que se convoca la prueba libre para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria para mayores de dieciocho años en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación.

De nuevo, y a modo de ejemplo, la Resolución de 22 de febrero de 2011, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, por la que se convoca en el año 2011 la prueba para la obtención del título de Bachiller para personas mayores de veinte años en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, convoca estas pruebas para las personas que pueden considerarse incluidas en el ámbito territorial de actuación del Ministerio de Educación, aun cuando la legislación básica no establece explícitamente el de residencia como requisito para participar en dichas pruebas.

Finalmente, indica la consejería que el Ministerio de Educación, que en buena medida actúa como garante del cumplimiento de la legislación básica educativa en todo el territorio nacional, no ha efectuado requerimiento alguno de anulación de la orden en este aspecto.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo anterior, concluía la consejería que la orden de convocatoria de pruebas de acceso cuestionada es, en todos sus extremos, ajustada a derecho.

A la vista de argumentos y conclusiones como los expuestos, que en términos similares efectuaron el resto de las administraciones educativas consultadas, esta Institución consideró pertinente proseguir la tramitación de las mencionadas quejas ante la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, con la finalidad de solicitar la emisión de un informe jurídico respecto de la adecuación a derecho del establecimiento de los requisitos de participación cuestionados.

En el informe aportado por la Secretaría de Estado se hacía referencia al marco normativo aplicable, en su momento, a las concretas convocatorias a que aludía la tramitación que se está describiendo, contenido en el Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, de ordenación general de la formación profesional, recientemente derogado por el Real Decreto 1147/2011, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional, que no introduce variaciones significativas que afecten a la cuestión planteada.

Se constata en el referido informe que, en efecto, los requisitos cuestionados —todos ellos referidos a la vinculación académica previa de los solicitantes o a la residencia de los mismos en el territorio de la Administración autonómica convocante— no se contemplan en la citada normativa básica.

En el mismo informe se hacía notar que la exigencia de los citados requisitos, a juicio de la Subdirección General de Inspección, dependiente de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial de ese departamento, podría vulnerar algunos de los principios —como el de igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado y la interdicción del establecimiento, por cualquier autoridad, de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento en todo el territorio español— que, por imperativo constitucional, rigen la ordenación territorial del Estado.

Llamó la atención de esta Institución el hecho de que la citada apreciación tan solo hubiese servido de base para la formulación de sendas cartas de colaboración a las respectivas autoridades educativas que han atendido o no, o lo han hecho solo parcialmente, las observaciones que en las mismas se contenían, sin que, en ningún caso, se haya optado por plantear los requerimientos que prevé la legislación vigente como paso previo a la formulación de conflictos de competencia con las comunidades autónomas de las que proceden las convocatorias a que alude la presente queja.

Del repetido informe se desprende asimismo que, en relación con la cuestión planteada, parece haberse optado por la utilización de vías de coordinación entre las distintas administraciones educativas competentes, a cuyo fin se ha discutido la misma en la Comisión de Directores Generales de Formación Profesional, de la Conferencia Sectorial de Educación, sin que, por el momento, según se señala, se haya alcanzado un acuerdo, habiendo quedado pendiente su discusión para reuniones sucesivas.

A la vista de cuanto queda expuesto, el Defensor del Pueblo ha considerado preciso solicitar de la Secretaría de Estado la emisión de un nuevo informe en el que se diese

cuenta a esta Institución de los resultados que, en orden a la adecuación de los requisitos de participación en las pruebas mencionadas, se deriven del estudio sucesivo de la cuestión por la Comisión de Directores Generales ya mencionada.

Por el momento la citada nueva solicitud de informe no ha obtenido respuesta (11004722).

Ha planteado asimismo una cuestión relativa a la ordenación académica, en este caso referida ya a la Formación Profesional, determinada entidad representativa de los intereses profesionales de trabajadores del sector sanitario que ha puesto de manifiesto ante esta Institución las carencias que, a su juicio, presentan actualmente los programas formativos de los estudios conducentes a las titulaciones de Técnicos Superiores en Imagen para el Diagnóstico, de Radioterapia, de Laboratorio de Diagnóstico Clínico y de Anatomía Patológica y Citología, tanto en lo que se refiere al currículo de las enseñanzas como a la carga lectiva de las mismas.

En este sentido se aludía a que en el entorno europeo la carga lectiva es superior, situándose entre los 180 y los 240 créditos ECTS, y que el currículo formativo no está actualizado especialmente en lo que hace a las tecnologías que en estos últimos años se han incorporado a los entornos profesionales en los que estos titulados deben desarrollar su actividad. En relación con este último aspecto mencionaban también la necesidad de incrementar la formación del profesorado en estos aspectos tecnológicos para adecuar las enseñanzas y las prácticas profesionales al entorno actual.

Consecuencia de todo ello, y como muestra de tales deficiencias, la federación sindical mencionada afirma que los alumnos y los titulados de estas ramas sanitarias de la formación profesional vienen desde hace tiempo padeciendo severas dificultades para incorporarse a programas de intercambio diversos, al no compartir con sus homólogos europeos el nivel académico y formativo equivalente.

Esta Institución, aun entendiendo que no le corresponde efectuar pronunciamiento alguno sobre las reivindicaciones planteadas en el ámbito de su misión de garantía y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, consideró procedente trasladar las mismas a la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional del Ministerio de Educación, del que solicitó información al respecto en el ánimo de colaborar en la tarea común de mejora del sistema educativo, particularmente en el momento presente en el que en el programa de actuaciones inmediato se pretende una potenciación de la Formación Profesional.

En el informe aportado por la Secretaría de Estado se describe la situación académica de los técnicos sanitarios en los países de la Unión Europea y se compara con la española en aspectos tales como el nivel de acceso; la duración de los estudios y el nivel educativo de los estudios sanitarios contemplados, para concluir lo siguiente:

El acceso y nivel educativo de la formación de los técnicos europeos es muy similar al español, no obstante, la duración de los estudios es en una gran parte de los casos de tres años frente a los dos que establecen los títulos en vigor en nuestro país. Esto sucede, en varios casos, por el hecho de que algunos estudios de formación profesional en Europa incluyen áreas de formación general, no así en la española de carácter exclusivamente profesionalizador.

En cuanto al nivel de titulación, es coherente con el de la media europea, siendo la principal diferencia la duración de los estudios, y ello sin perder de vista la salvedad de incluir formación de carácter general según se expone más arriba. No hay mayores diferencias ni en el nivel educativo ni en el competencial.

Respecto de la demanda para la libre circulación como profesionales entre los Estados miembros de la Unión Europea, esta está garantizada por las normas relativas al reconocimiento de títulos, tanto en directivas sectoriales como generales. La Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre, dispone que los Estados miembros pueden solicitar al interesado que, para su legítimo ejercicio profesional, elija entre un período de prácticas o una prueba de aptitud cuando entre programas formativos conducentes a la misma titulación se observe alguna carencia en el titulado que pretende establecerse en el país de acogida.

En este sentido, se asegura que cuando, tras 2012, entre en vigor el Marco Europeo de las Cualificaciones y los correspondientes marcos nacionales, la situación se simplificará previsiblemente, facilitando la movilidad de los ciudadanos europeos tanto para la formación como para poder ejercer sus profesiones en cualquiera de los estados miembros, dado que se trabajará en reconocimiento basado en referentes comunes mucho más simples que la situación actual.

Resulta también importante remarcar que la formación profesional de grado superior es formación superior no universitaria, con reconocimiento de créditos ECTS y posibilidad de participación en las becas «Erasmus». Por lógica, los técnicos superiores sanitarios pueden beneficiarse de ambos extremos.

Respecto a la supuesta falta de adecuación del profesorado que alegan, debemos recordar que el sistema español de selección de profesorado para la docencia en formación profesional en centros públicos impone el doble control de calidad de exigencia de la titulación (licenciatura para los profesores de secundaria y diplomatura para 105 profesores técnicos o titulaciones equivalentes), más la superación de un concurso oposición, con un temario totalmente ligado a la subsecuente práctica docente.

Por último, el informe hace referencia al proceso de actualización de las titulaciones, aspecto en el que la Secretaría de Estado asegura que se está finalizando, desde la Subdirección General de Orientación y Formación Profesional, del Ministerio de Educación, la renovación integral del catálogo de Títulos de formación profesional. Este proceso, que adapta a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, los títulos de formación profesional, tiene entre otras la misión de actualizar los perfiles profesionales, así como la formación correspondiente a los mismos, según las demandas de los sectores productivos y los cambios tecnológicos y organizativos acontecidos desde la implantación de los títulos LOGSE.

El grupo de trabajo de elaboración de títulos de la familia profesional de sanidad viene desarrollando títulos LOE desde 2007 y en un futuro próximo abordará, previsiblemente, los correspondientes a las cualificaciones propias del sector sanitario. Dentro del grupo de trabajo se está estudiando en profundidad la solución de realizar una formación de tres años, con un tronco de módulos comunes y finalizaciones especializadas en función de los diferentes perfiles.

El proceso de renovación de títulos será, a juicio de la Secretaría de Estado, el momento más adecuado para plasmar las peticiones de modernización de técnicas y hacer la formación de los futuros profesionales lo más idónea posible para su inserción profesional y su buena práctica.

En definitiva, en el informe aportado se contienen datos que apoyan la conclusión de que las titulaciones españolas de formación profesional de la rama sanitaria a que aludía la queja y sus correspondientes europeas presentan niveles similares, por lo que no cabe prever dificultades en la circulación profesional de los titulados españoles en los

países miembros, siendo la principal diferencia la relativa a la duración de los estudios correspondientes, que en los países europeos incluye formación de carácter general, sin que por ello la menor duración de los estudios españoles determine diferencias en el nivel educativo ni en el competencial (10033990).

6.1.5. Transporte escolar

A lo largo del año 2011 se ha apreciado una cierta disminución del número de quejas en relación con el transporte escolar. Las cuestiones tratadas, sin embargo, siguen siendo reiterativas respecto de las ya descritas en informes anteriores. Desacuerdo con las rutas escolares establecidas y con las paradas previstas, estado de los vehículos en los que se presta el servicio, desacuerdos en relación con la distancia del domicilio al centro educativo asignado para tener derecho a la prestación de transporte escolar gratuito, retrasos en el reconocimiento y pago de la ayuda para transporte sustitutoria de esta prestación, son las cuestiones habitualmente planteadas junto con algunas otras con algún matiz diferencial de las que se da cuenta a continuación como reveladoras de cierta casuística que quizá sea conveniente tener en cuenta.

Así, por ejemplo, en este ejercicio se han recibido quejas en las que se denunciaba la situación de menores residentes en determinado asentamiento chabolista de Madrid, a causa de la inexistencia de transporte escolar entre sus domicilios y los centros en los que estaban escolarizados.

Como en el caso de otra queja a la que ya se hizo referencia en el apartado equivalente del Informe anual 2010, la situación parecía responder inicialmente a decisiones adoptadas en el ámbito de trabajos que se efectuaban para lograr la racionalización de su red de transporte escolar por la Administración educativa de Madrid, con la finalidad de ajustar los costes de prestación a los alumnos del mencionado servicio complementario.

En el supuesto planteado en este ejercicio se trataba de alumnos asentados en el núcleo chabolista denominado El Gallinero, de Madrid, que habían estado escolarizados hasta diciembre de 2010 en determinado centro socioeducativo, a los que se habría asignado plaza en distintos centros docentes del distrito madrileño de Moratalaz, sin que, al parecer, se encontraran establecidas rutas de transporte escolar entre el citado asentamiento y los centros docentes asignados, distantes alrededor de 7 kilómetros del repetido asentamiento.

Teniendo en cuenta que se trataba de alumnos en edad de escolarización obligatoria y a fin de conocer la situación real en la que se encontrasen y, asimismo, las previsiones de la Administración educativa madrileña en orden a la habilitación de la ruta de transporte escolar que resultaba imprescindible, esta Institución inició la tramitación pertinente ante la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid.

Dado que el informe administrativo remitido sobre el supuesto al que se viene haciendo referencia se limitaba a explicar las causas, distintas en cada caso, a las que habían respondido los cambios de centro escolar de los alumnos, esta Institución hubo de continuar su tramitación para instar de la Administración educativa de Madrid información precisa respecto de la efectiva habilitación de rutas de transporte escolar gratuito, hasta sus respectivos centros de escolarización, de todos los alumnos domiciliados en los asentamientos de la Cañada Real y de El Gallinero.

La administración educativa informante manifestaba que en el asentamiento de El Gallinero, en el curso 2010-2011, existían 60 alumnos escolarizados en 15 centros ordinarios y 69 alumnos inscritos en el centro Henry Dunant, siendo la asistencia media diaria de 40 alumnos.

De estos 40 alumnos, con asistencia más regular, el centro Henry Dunant propuso a la citada consejería derivar 28 alumnos a escolarización ordinaria, entendiendo que su grado escolar lo hacía posible.

Estudiadas las solicitudes, la consejería resolvió la reserva de plaza para los mismos en 6 centros concertados del distrito de Villa de Vallecas.

Para hacer efectiva dicha escolarización con efectos desde el comienzo del siguiente curso escolar, se estudió el establecimiento de una nueva ruta específica para alumnos de El Gallinero que posibilitaría además poder atender nuevas peticiones de escolarización, en el caso de producirse, en el período extraordinario.

Por otra parte, también se manifestaba que todos los alumnos en edad escolar, comprendidos entre los 3 y 16 años, procedentes de El Gallinero, que habían solicitado plaza escolar en centros sostenidos con fondos públicos, en período ordinario o extraordinario, estaban escolarizados.

Para hacer efectiva la escolarización de estos alumnos su traslado se realiza mediante rutas de transporte escolar, con origen y recorrido en Cañada Real (3 de estas realizan parada en El Gallinero) y 2 rutas específicas para el asentamiento de El Gallinero.

La respuesta aportada por la Consejería de Educación y Empleo ha permitido contrastar que por la misma se habían adoptado ya iniciativas, o se estaba procediendo al estudio de las que debieran aplicarse en el curso 2011-2012, para garantizar el transporte escolar de los alumnos residentes en los citados núcleos chabolistas (10010100 y 11002097).

Ha dado asimismo lugar a la formulación de una queja en materia de transporte y comedor escolar la decisión adoptada por la Administración educativa de Cataluña, en el sentido de no continuar asumiendo los gastos generados por la prestación de los citados servicios complementarios a los alumnos residentes en determinado barrio de la ciudad de Tarragona, que venían sufragándose en consideración a la distancia existente entre los domicilios de los alumnos y el colegio en el que resultaron escolarizados por decisión de la citada administración, al no existir ningún colegio en su barrio de procedencia.

Los promoventes de la citada queja señalaban que, sin que dicha circunstancia hubiese experimentado modificación, ya que no se había abordado hasta el momento la construcción de colegio alguno en la zona, se había decidido que los padres asumiesen los gastos mencionados, a pesar de que la escolarización de sus hijos en un centro cuya distancia de sus domicilios hacía imprescindible recurrir a los mismos, no había respondido a una libre decisión de los padres, sino a la forma en que por la repetida Administración educativa se había programado la oferta de plazas en la localidad.

En la contestación proporcionada, a instancias de esta Institución, por la Administración educativa de Cataluña viene a manifestarse que la decisión de suprimir el carácter gratuito con que venían prestándose a los alumnos los servicios complementarios ya mencionados, respondió a la creación e inicio del funcionamiento en el correspondiente barrio de Tarragona de un nuevo centro docente en aulas prefabricadas, por lo que, contra las apreciaciones contenidas en la queja, se había producido un cambio sustantivo

en la oferta de plazas educativas en la zona correspondiente, el barrio de Levante de la ciudad de Tarragona, que justificaba el cese del carácter gratuito de la prestación de los mencionados servicios que, en ningún momento, había tenido carácter obligatorio.

Aunque desde el punto de vista normativo la situación descrita no presenta irregularidad alguna, sí es verdad que decisiones administrativas y de planificación educativa que determinan la posibilidad de que los alumnos dispongan de un centro próximo a sus domicilios que no les haga acreedores de transporte escolar gratuito, tienen consecuencias en su escolarización y en sus relaciones personales y sociales cuando llevan cierto tiempo escolarizados en otro centro respecto del cual anteriormente no tenían alternativas. En estos casos debiera tenerse en cuenta esta circunstancia para mantener el derecho a la prestación a los alumnos que venían disfrutando de ella y estableciendo la limitación en el derecho únicamente para los nuevos alumnos que se incorporen al centro de nueva creación (10014806).

Como en el pasado ejercicio, también en el año 2011 se han planteado quejas relativas al transporte escolar de alumnos con necesidades educativas especiales. En la primera de las que se van a mencionar a continuación, su promovente, madre de una alumna con necesidades educativas especiales derivadas de la grave parálisis que le afecta, se refería a las dificultades que estaba encontrando para que su hija recibiera la atención que precisa dentro del sistema educativo, a causa de la negativa de la Administración educativa de la Comunidad de Madrid a seguir proporcionando a la alumna el transporte adaptado gratuito del que disfrutaba en cursos anteriores.

Señalaba la reclamante, residente en la localidad de Seseña (Toledo), que su hija estaba matriculada en un centro de la localidad de Aranjuez (Madrid), al que había asistido el anterior curso escolar, y manifestaba que la alumna disponía también de una plaza en la localidad de Yepes (Toledo), en la que asimismo existe un centro de educación especial en el que le habían asegurado que disponía de vacantes, de una de las cuales podría hacer uso su hija.

Sin embargo, según aseguraba, estaba encontrando dificultades insalvables para que su hija acudiese a uno u otro centro al negarse la Administración educativa de Castilla-La Mancha a proporcionar de forma gratuita el transporte escolar adaptado que, a causa de su importante minusvalía, requería la alumna para sus desplazamientos escolares, y que su familia no estaba en condiciones de sufragar debido a sus limitaciones económicas.

Tramitada la queja ante la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, esta ha manifestado que la decisión cuestionada se ha adoptado teniendo en cuenta, de una parte, que el centro en el que la alumna está escolarizada, ubicado, como ya se ha dicho, en la localidad de Aranjuez, no pertenece al ámbito de gestión de la Administración educativa de Castilla-La Mancha, en el que se encuentra el domicilio familiar de la promovente de la queja; y, de otro lado, la circunstancia de que la hija de la reclamante ya no se encuentra cursando enseñanzas definidas legalmente como obligatorias.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, así como el marco legislativo definido por el Decreto 2/2007, de 16 de enero, y por la Orden de 22 de enero de 2007, de la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura, que regulan y desarrollan el proceso de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas del segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato en Castilla-La Mancha, y con la finali-

dad de dar la respuesta más adecuada a la situación planteada, se ofertó a la familia la posibilidad de escolarizar a la alumna en un centro de Castilla-La Mancha, en el que podría ser beneficiaria del servicio de transporte escolar.

Concretamente, manifestaba la consejería que, una vez analizada y estudiada la situación de la alumna, teniendo en cuenta su edad y que su domicilio está en Seseña, ofreció a los padres la posibilidad de escolarizar a su hija en el Centro Público de Educación Especial «Ciudad de Toledo», situado en la localidad de Toledo, y con la prestación gratuita del servicio de transporte escolar. Según aseguraba la consejería, esta posibilidad se comunicó a la familia, dando respuesta al escrito presentado por el padre de la alumna.

A la vista de la información anterior esta Institución decidió dar por concluida su intervención en relación con el asunto planteado, considerando a tales efectos que la administración educativa competente había puesto a disposición de su familia la posibilidad de proceder a la escolarización de la alumna en un centro de su titularidad, en el que podría beneficiarse de la prestación gratuita del servicio de transporte escolar, y que, al propio tiempo, ofrecía, aparentemente, todas las condiciones necesarias para asegurar a la misma una respuesta educativa adecuada a sus necesidades especiales. No obstante, hay que llamar la atención sobre cuestiones como la relatada en aquellos casos en los que, como no es infrecuente que ocurra en educación especial, no todos los ámbitos territoriales disponen de centros adecuados para la escolarización de alumnado de estas características y parece poco razonable que el límite territorial de cada comunidad autónoma implique una limitación para la prestación del servicio de transporte y del derecho de los padres para optar por la escolarización de sus hijos en los centros que consideren más adecuados para ellos (10020104).

La promovente de la última queja a la que se hará referencia en este apartado, también madre de un alumno con necesidades educativas especiales determinadas por una grave minusvalía física, manifestaba que su hijo, en el curso escolar 2010-2011, debía comenzar enseñanzas de educación secundaria obligatoria en un centro sostenido con fondos públicos ubicado en una localidad distinta de la de su residencia, y se refería a las dificultades que implicaba para la escolarización sucesiva del alumno en su centro de adscripción el hecho de que por la Administración educativa valenciana se hubiese decidido utilizar en la ruta escolar correspondiente un vehículo ordinario en lugar del autobús adaptado que necesita el alumno para sus desplazamientos, sin que tampoco se adoptasen por la misma iniciativas dirigidas a dotar al centro docente del educador que asimismo precisa el alumno para que se le auxilie en determinadas actividades durante su estancia en el referido centro.

La reclamante consideraba que las decisiones mencionadas tenían un carácter discriminatorio para su hijo que, a causa de las mismas, vería dificultado, si no imposibilitado, su derecho a proseguir enseñanzas que, dentro de nuestro sistema educativo, tienen la consideración de obligatorias y gratuitas.

En el informe aportado a petición de esta Institución por la Administración educativa valenciana, se precisaba que la decisión adoptada respecto del centro en el que el alumno debía continuar su escolarización fue resultado de la realización de las pertinentes evaluaciones y del informe favorable de la inspección educativa, que aportaron datos en función de los cuales se decidió que el instituto de educación secundaria en el que se propuso su escolarización era el más adecuado para dar respuesta educativa a las necesidades especiales del alumno.

Aun cuando se valoraron otras opciones de escolarización en centros más próximos, se entendió que ninguno de ellos reunía los recursos y requisitos necesarios, mientras que, por su parte, el instituto de educación secundaria propuesto contaba con todos los requisitos de accesibilidad establecidos en la normativa vigente y, además, posibilidades de reorganizar la distribución de los espacios del centro en forma adecuada a las necesidades del alumno. Por otra parte, el centro cuenta con una educadora a tiempo parcial y dispone de personal propio con cargo al cual se ha podido organizar la ayuda personal al alumno en los días y horario en que el centro no dispone de educadora.

Por último, y en relación ya con el transporte escolar del alumno, se señalaba que su prestación directa ha debido suplirse por una ayuda económica individual de transporte escolar concedida para el curso 2010-2011 (10012439).

6.1.6. Educación en general

En el inicio del curso 2011-2012 se produjeron diversas jornadas de huelga en el sector educativo público que afectaron a centros de educación primaria y, especialmente, a centros de educación secundaria y bachillerato.

En relación con la situación indicada, fueron numerosas las quejas recibidas en esta Institución en relación con las variaciones habidas en la organización y desarrollo del curso escolar y con el incremento de las horas lectivas del profesorado, derivadas de las instrucciones dictadas por la Consejería de Educación y Empleo para el comienzo de dicho curso 2011-2012 mencionado.

En general, los promoventes de estas quejas se referían a las consecuencias negativas que, sobre la calidad de la atención educativa que recibieran los alumnos, se derivarían de la decisión adoptada por varias administraciones educativas de incrementar el horario lectivo semanal del profesorado de los institutos de secundaria, con la finalidad, entre otras, de reducir el volumen de contratación de profesorado interino en el marco de las restricciones presupuestarias actuales.

Esta Institución ha expresado a los autores de estas quejas que no corresponde al Defensor del Pueblo cuestionar el ejercicio de la potestad autoorganizatoria para la prestación del servicio público educativo por parte de las autoridades competentes.

Se añade que, a juicio de esta Institución, las quejas planteadas en los términos expuestos aluden a un supuesto en que la Administración educativa competente ha hecho uso de las facultades de carácter organizativo que le vienen atribuidas por el ordenamiento jurídico-administrativo, para proceder a la más adecuada distribución de los medios de que dispone entre los distintos servicios a su cargo, que en este caso se ha concretado en la decisión de reestructurar el horario laboral del profesorado mencionado con la finalidad de, manteniendo el número global de horas de dedicación semanal, incrementar su tiempo de dedicación lectiva.

En el referido ámbito organizativo, las administraciones públicas disponen, siempre dentro del marco definido por el ordenamiento jurídico vigente, de un amplio margen para adoptar con carácter discrecional las decisiones que juzguen más pertinentes para lograr la mejor distribución de los recursos disponibles y la más adecuada prestación de los servicios que tengan encomendados, sin que esta Institución considere posible intervenir para cuestionar los aspectos discrecionales de las decisiones que adopten las administraciones públicas, ya que tales intervenciones necesariamente habrían de

fundamentarse en criterios o parámetros de oportunidad, que en ningún caso pueden servir de base a la actuación de esta Institución.

No obstante, como ya se ha apuntado en el párrafo anterior, se informaba a los interesados de que el ejercicio de las mencionadas facultades discrecionales debe producirse en el marco de nuestro ordenamiento jurídico y, en concreto, en supuestos como el planteado, de forma respetuosa con los derechos educativos de los alumnos, con la normativa sobre ordenación de las distintas enseñanzas y con la que establece los requisitos mínimos que deben reunir los institutos, entre otros aspectos, en materia de dotación de personal docente.

Conviene precisar, sin embargo, que las facultades que tiene atribuidas esta Institución en orden a la supervisión de la adecuación jurídica de estos últimos aspectos reglados de la actividad administrativa se circunscriben a la supervisión de los actos y resoluciones de las administraciones públicas en relación con los ciudadanos, y no a las líneas programáticas o de gobierno aplicadas por las autoridades públicas competentes, ni a los criterios de gestión que en razón de ellas se apliquen a la prestación de los servicios públicos a su cargo.

En definitiva, se indicaba a los reclamantes que los supuestos sobre los que puede intervenir el Defensor del Pueblo han de ser supuestos concretos que afecten a personas determinadas o determinables, en los que la Administración Pública competente haya actuado directamente de forma irregular o no haya ejercitado con la debida diligencia las facultades de supervisión de la adecuación a derecho de la actuación de personas privadas que le atribuye el ordenamiento jurídico vigente.

El planteamiento genérico de la inmensa mayoría de las quejas formuladas, en las que tan solo se contenían apreciaciones globales sobre la repercusión negativa de las modificaciones cuestionadas, no aportaba base adecuada para la articulación de actuaciones por parte de esta Institución, al no contener las mismas datos relativos a situaciones concretas originadas por la aplicación de las instrucciones cuestionadas, no ajustadas a las normas educativas más arriba mencionadas, ni indicios de que se estuviese produciendo cualquier vulneración de los derechos y libertades cuya garantía corresponde a esta Institución en los términos que antes han quedado expuestos (11017736 y otras).

Obviamente, en los pocos casos en que se han dado las circunstancias indicadas, esta Institución ha practicado las actuaciones a que le autoriza su ley orgánica reguladora para solicitar, ante la administración respectiva, la adopción de las iniciativas y medidas correctoras exigibles.

Así ha sido en el caso de las quejas que se describen a continuación, en la primera de las cuales sus promoventes cuestionaban las consecuencias, a su juicio negativas, que se derivarían para los alumnos de determinado instituto de educación secundaria de la ciudad de Madrid de la aplicación en el mismo de las repetidas instrucciones, dictadas por la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad Autónoma, para el curso 2011-2012, en la medida en que supondrían, según aseguraban, una pérdida de profesorado en el centro y una disminución del horario que aquel puede dedicar a actividades no lectivas.

En el escrito de queja remitido a esta Institución por el Consejo Escolar del centro se describía la disminución que había experimentado el profesorado del mismo, el aumento del número de alumnos por aula, la falta de profesorado de apoyo, etc., a que, según se aseguraba, había dado lugar en el centro la aplicación de las citadas instrucciones,

describiéndose asimismo las consecuencias que las mismas habían originado en relación con las enseñanzas de cada una de las familias profesionales que se imparten en el instituto, en todos los casos consistentes en la pérdida o disminución del profesorado correspondiente en términos que, a juicio del consejo escolar del instituto, venían impidiendo mantener la calidad de la enseñanza que recibe su alumnado. Sobre la citada queja se ha solicitado recientemente el informe de la Consejería de Educación y Empleo de Madrid, que todavía no ha tenido entrada en esta Institución en la fecha de redacción de este informe (11020718).

Un planteamiento similar al anterior, cuya concreción también hizo posible el inicio de investigaciones por parte del Defensor del Pueblo, fue efectuado por la asociación de vecinos de un pueblo de la sierra norte de Madrid, que en su escrito de queja cuestionaba las consecuencias que en el caso del instituto de educación secundaria de la citada localidad se habían derivado de la aplicación de las reiteradas instrucciones, en la medida en que, según manifestaba, habían supuesto, al igual que en el caso anterior, una pérdida de profesorado en el centro y una disminución del horario que el mismo puede dedicar a actividades no lectivas.

La asociación reclamante también en este caso hacía referencia al aumento del número de alumnos por clase que la aplicación de las instrucciones había determinado, en ocasiones por encima del máximo establecido en la normativa educativa vigente, a la imposibilidad de organizar desdobles de los grupos para las asignaturas de lengua y matemáticas, a la desaparición del aula de enlace para alumnos que se incorporan al sistema educativo sin conocimiento del idioma castellano y a otros que implican consecuencias negativas para los alumnos que, como resultado de las medidas organizativas impuestas a los centros, recibirán, a juicio de la asociación, una peor formación. También en este caso la petición de informe a la Administración educativa madrileña se ha formulado en fechas recientes por lo que todavía no se dispone de respuesta a la misma (11021188).

Al propio tiempo, esta Institución, a la vista del elevado nivel de conflictividad existente, consideró conveniente expresar al departamento de educación de Madrid —de cuyo ámbito territorial procedían la mayor parte de las quejas— su preocupación por las negativas repercusiones que tal conflictividad tenía en el desarrollo del proceso educativo de los alumnos. Una de las consecuencias más evidentes era la pérdida de períodos lectivos que afectaba de manera especialmente negativa a los alumnos de secundaria y bachillerato, y más aún a estos últimos cuyo calendario escolar está ya mermado por la necesaria preparación de las pruebas de acceso a la universidad.

Esta Institución manifestó a la consejería que, a su juicio, debería propiciar por todos los medios a su alcance el establecimiento de espacios de diálogo, a fin de rebajar o eliminar la conflictividad que ha dado lugar a esta situación y, en concreto, buscar soluciones específicas para que el alumnado no sea perjudicado en sus derechos e intereses académicos a lo largo de este curso escolar.

En razón de ello, se acordó iniciar de oficio una actuación con el objeto de conocer las medidas adoptadas o que se previese adoptar por parte de esa consejería con las finalidades antes expuestas, y específicamente para posibilitar la recuperación de los períodos lectivos perdidos a los alumnos del sector educativo público en la Comunidad de Madrid.

En su respuesta la Consejería de Educación y Empleo se ha manifestado dispuesta al diálogo y a facilitar puntos de encuentro con las organizaciones sindicales, con el fin

de contribuir a la superación de la problemática actual, pero sin que ello suponga la retirada previa de las Instrucciones de la Viceconsejería de Educación, de fecha 4 de julio de 2011, sobre comienzo del curso escolar 2011-2012 a los centros públicos docentes no universitarios de la Comunidad de Madrid, como solicitan dichas organizaciones.

Manifiesta la consejería que tal exigencia de las organizaciones sindicales no pudo ser aceptada, dado el perjuicio que hubiese supuesto tanto para los alumnos como para la organización de los centros que, según aseguraba, estaban funcionando con normalidad, atendiendo a lo establecido en las citadas instrucciones.

Entendía el departamento educativo de la Comunidad de Madrid que la evolución del primer trimestre académico había demostrado que los centros docentes funcionaban bien con las medidas a que había dado lugar la aplicación de las repetidas instrucciones; que los alumnos estaban siendo atendidos correctamente y que las enseñanzas se impartían con iguales criterios de calidad que en cursos anteriores, para concluir que, dado que el curso estaba funcionando con normalidad desde el punto de vista organizativo de los centros, cualquier modificación respecto a las mencionadas instrucciones resultaría perjudicial. La consejería no ha proporcionado la información solicitada respecto de la pérdida de períodos lectivos por los alumnos y sobre las medidas adoptadas para su recuperación (11020806).

También parecen venir condicionadas por la actual crisis otras medidas organizativas adoptadas por distintas administraciones educativas autonómicas que, al igual que las que se han mencionado más arriba, suscitan el malestar de los padres de los alumnos a cuyo juicio repercuten de forma negativa sobre la educación de sus hijos.

Una de las medidas que han cuestionado los padres es la de formación de grupos mixtos, en los que se escolariza a niños de diferentes cursos, habitualmente con el objetivo de reducir el personal docente y no docente con el que debería contarse, de mantener un grupo de alumnos para cada nivel educativo, como en principio exige la normativa sobre educación.

Entre estas quejas se encuentra la formulada por padres de niños escolarizados en la escuela infantil ubicada en determinada localidad de la provincia de Burgos, en la que cuestionaban la decisión que, al parecer, tenía previsto adoptar la Administración educativa de Castilla y León, de crear un grupo mixto de 0 a 2 años, con la finalidad de reducir el número de cuidadoras con el que hasta el momento debía contar el centro.

Los padres expresaban su malestar ante la previsión mencionada, por entender que afectaría de forma muy negativa a la calidad de la educación que recibirían sus hijos, ya que implicaría la escolarización en una misma unidad de alumnos con necesidades educativas muy diferentes que difícilmente podrían atenderse en el grupo mixto al parecer programado.

De otra parte, merecía su desacuerdo el hecho de que las previsiones, al parecer existentes, implicaban que la adopción de tal medida se materializase una vez ya comenzado el curso y adaptados los niños al personal que hasta entonces les había atendido, circunstancia que entienden repercutiría, a su juicio, negativamente en la educación de los niños al exigir el inicio de un nuevo período de adaptación de los mismos a sus nuevos cuidadores. Sobre la citada queja no se dispone todavía del informe solicitado de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León (11022091).

Similar a la anterior es la queja formulada por la asociación de madres y padres de alumnos de determinado colegio público de Madrid capital, en la que la citada asociación cuestionaba la decisión, adoptada por la Administración educativa de la Comuni-

dad de Madrid, de escolarizar en un solo grupo a todos los alumnos de primer curso de primaria del citado colegio, que hasta entonces formaban dos grupos diferentes.

Señalaba la asociación reclamante que, iniciado ya el curso 2011-2012, la dirección del citado colegio público había informado a los padres de los alumnos de la intención de la Consejería de Educación y Empleo de proceder a la supresión de uno de los grupos de primer curso de primaria que venían funcionando en el citado centro.

La decisión implicaría la agrupación de los dos grupos del citado nivel educativo de que disponía el centro en uno solo, en el que resultarían escolarizados 27 niños de entre 5 y 6 años de edad.

Los padres cuestionaban la decisión desde un punto de vista pedagógico, ya que, a su juicio, la medida resultaba contraindicada tanto por la escasa edad de los alumnos, como por el hecho de afectar a niños que cursan el año inicial de las enseñanzas obligatorias, y señalaban que su adopción había suscitado la oposición de todos los sectores de la comunidad educativa del centro —consejo escolar, claustro de profesores y asociación de madres y padres de alumnos—, que se habían manifestado unánimemente en contra de esta medida. Tampoco en este caso se dispone por el momento del informe solicitado del departamento de educación madrileño (11021001).

El incremento del número de alumnos por aula, en ocasiones más allá de lo que permite la legislación educativa vigente, es otro de los mecanismos a los que recurren las administraciones educativas para aminorar los gastos que generan los centros, que así eluden superior coste del funcionamiento del superior número de grupos que exigiría el riguroso cumplimiento de la normativa sobre requisitos mínimos de los centros docentes.

En este ejercicio, la promovente de una queja señalaba que los grupos de alumnos de primer curso de educación secundaria obligatoria, del instituto de educación secundaria de una localidad de Madrid, superaban el número máximo de alumnos por aula permitido por la Ley Orgánica de Educación.

Manifestaba que en el período extraordinario de matriculación de alumnos para el curso 2011-2012 (del 1 al 6 de septiembre de 2011), al proceder el centro a la matriculación de los alumnos que, al no haber superado las enseñanzas sometidas a evaluación en el mes de septiembre, debían repetir curso, resultó que el número de alumnos de cada uno de los cuatro grupos del citado curso superaba el máximo de treinta que se deduce de la normativa educativa vigente.

Precisaban que en tres de los citados grupos se escolarizaba a 31 alumnos, mientras en el cuarto su número alcanzaba a 33, debiendo hacerse notar que, salvo en este último, en los tres primeros grupos mencionados se encontraban escolarizados 4 alumnos con necesidades educativas especiales y 18 que acudían al programa de compensatoria.

Para tales supuestos debe hacerse notar que las normas sobre admisión vigentes contemplan una reducción del número de alumnos/aula respecto del máximo de 30 establecido con carácter general, de manera que, atendiendo a la mencionada normativa, en las aulas en las que se escolarice alumnado con necesidades educativas especiales de carácter permanente el número de alumnos no podrá exceder de 25. Tampoco en este caso se ha recibido el informe solicitado de la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid (11020305).

En otro orden de cuestiones parece oportuno hacer referencia en este apartado a quejas en las que, año tras año, se dirigen a esta Institución padres y madres separa-

dos o divorciados de sus cónyuges, a los que las respectivas sentencias judiciales no han atribuido la guarda y custodia de sus hijos, para cuestionar ante el Defensor del Pueblo formas de actuación de los órganos de gobierno y miembros del profesorado de los centros docentes que se traducen en dificultades y limitaciones para el ejercicio de algunos de los derechos y facultades que la legislación educativa vigente atribuye a los padres de los alumnos.

En este ejercicio se ha continuado la tramitación de una de estas quejas, planteada en el año 2010 por el padre de dos niños escolarizados por su madre, de la que se encuentra separado y que ostenta la guarda y custodia de los menores, en un colegio público de determinada localidad de Málaga, que señalaba que a pesar de haber realizado múltiples gestiones telefónicas, de haberse personado en el centro en varias ocasiones y de haber remitido un escrito certificado al colegio, solicitando en todos los casos ser informado de las calificaciones académicas de sus hijos, no había logrado que se le proporcionase dato alguno sobre el desarrollo académico de los mismos.

Una vez ya concluida la tramitación de la queja, en el curso de la cual la Administración educativa de Andalucía aseguró haber adoptado iniciativas dirigidas a dar solución a la inadecuada actuación seguida por el centro, el reclamante se dirigió en 2011 a esta Institución manifestando que, no obstante las instrucciones que la misma aseguraba haber impartido al colegio público en el que se encontraban escolarizados sus hijos, no había recibido respuesta de dicho centro a las comunicaciones remitidas al mismo, en el mes de enero de este año, en las que demandaba que, dando cumplimiento a aquellas, se le remitiese información relacionada con las faltas de asistencia de sus hijos al centro y con otros extremos de su desenvolvimiento académico.

Como resultado de la nueva gestión efectuada, la consejería ha asegurado a esta Institución que se ha vuelto a sugerir al equipo directivo del centro que profundice en las pautas y actuaciones que al parecer vienen siguiendo, según se asegura, atendiendo las instrucciones recibidas de la propia consejería. Es decir, que se mantenga una vía de información académica a este padre y que, en la medida de lo posible, se obtenga el correspondiente acuse de recibo de las comunicaciones enviadas.

En todo caso, se continúa todavía la tramitación de la queja a los solos efectos de obtener que por el centro se dé contestación expresa a la petición formulada por el reclamante ante el centro docente de escolarización de sus hijos, ya que en la última respuesta recibida de la Administración educativa andaluza no se hace referencia alguna a la contestación que se hubiese dado a la repetida petición (10010579).

También en el año 2011 se ha dirigido a esta Institución una asociación representativa de los intereses de los padres y madres separados refiriéndose, con un planteamiento más genérico, a las dificultades ya expuestas que los padres separados o divorciados encuentran, en sus relaciones con los centros docentes en que están escolarizados sus hijos.

La asociación reclamante, después de exponer de manera motivada y ordenada los distintos problemas que advierte en el ámbito indicado, instaba que por esta Institución se dictasen resoluciones dirigidas a cada una de las administraciones gestoras del sistema educativo, en las que se recomendase que por las mismas se dirigiesen instrucciones a los centros docentes que orientasen la forma en que deben relacionarse con los padres de los alumnos en los supuestos mencionados (11022391).

El Defensor del Pueblo, antes de adoptar la decisión pertinente en orden a la atención de la pretensión formulada, y con la finalidad de recabar información que permita

determinar y perfilar el contenido y alcance que hubiese de atribuirse a eventuales resoluciones a las administraciones educativas en la materia a que alude la citada queja, decidió dirigirse al Ministerio de Educación y a los departamentos de educación autonómicos, al efecto de ampliar la información de que ya se disponía en la materia.

Con el citado objetivo esta Institución decidió iniciar una tramitación de oficio ante las citadas administraciones, en las que se hacía mención a las quejas que venían formulándose ante el Defensor del Pueblo en la citada materia, referidas habitualmente a dificultades relativas a la participación de los padres y madres, que se encuentran en la situación familiar expuesta, en la adopción de decisiones en materia de escolarización y elección de centro docente para sus hijos o respecto de la participación de estos en actividades complementarias y extraescolares, o que, por último, aluden a problemas relativos a la obtención por aquellos de información sobre la marcha académica de los alumnos —resultado de las evaluaciones, regularidad de su asistencia a clase, etcétera—.

Según se hacía notar en las tramitaciones de oficio mencionadas, en la mayoría de los casos los promoventes de estas quejas consideran que en el origen de las formas de actuación de los centros docentes cuestionadas y de las dificultades a que las mismas dan lugar se encuentra una inadecuada valoración, por parte de los órganos de gobierno y equipos docentes de los centros, de la situación jurídica de los padres a los que las sentencias de separación o divorcio no atribuyen la guarda y custodia de sus hijos, y del hecho de que, no obstante, conservan, en la mayoría de los casos, la patria potestad sobre sus hijos y las facultades, derechos y deberes implícitos en ella, entre otros aspectos en los relativos a la educación de los menores.

Se apuntaba al efectuar las referidas tramitaciones que quizás una buena parte de los problemas que vienen afectando a los padres separados o divorciados en sus relaciones con los centros escolares a los que asisten sus hijos podrían obviarse si, por parte de las administraciones educativas de que dependen los mismos, se dictasen instrucciones que orientasen adecuadamente a los centros, de manera que las decisiones que adopten en las situaciones y materias señaladas más arriba se produjeran, además de en consideración al interés superior de los menores afectados, en términos respetuosos con los derechos y facultades implícitas en la patria potestad, que en relación con la educación de sus hijos corresponden a los cónyuges no custodios.

Esta última apreciación ha constituido la base en la que se ha fundamentado la referida tramitación de oficio iniciada en el mes de diciembre de 2011 ante el Ministerio de Educación, en su condición de gestor del sistema educativo en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y ante cada uno de los departamentos autonómicos de educación, con la finalidad de conocer los términos en que se presente el problema en sus correspondientes ámbitos de gestión y las instrucciones que, eventualmente, se hayan dictado o puedan dictarse para orientar la actuación de los centros docentes.

Hasta el momento únicamente han dado respuesta a la solicitud formulada por el Defensor del Pueblo las administraciones educativas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra y Valencia. No obstante, el análisis de los resultados que se han derivado de las tramitaciones de oficio a que se viene haciendo referencia se pospondrá al momento en que se disponga de información relativa a todos los ámbitos de gestión educativos y resulte posible efectuar la valoración, para la que han sido recabados, respecto de la conveniencia de que por esta Institución se dicten instrucciones en la materia (11024206, 11024207, 11024213, 11024220, 11024222 y otras).

6.2. Enseñanza universitaria

6.2.1. Acceso a la Universidad

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, disponía en su artículo 38 la necesidad de superar una prueba como único requisito para el acceso de los estudiantes a la universidad, y señalaba que su resultado, junto con las calificaciones obtenidas en bachillerato, serían los elementos a tener en cuenta para evaluar la madurez académica y los conocimientos de los aspirantes, así como su capacidad para seguir con éxito los estudios universitarios. En este mismo precepto se emplazaba al Gobierno a establecer las características básicas de esta prueba de acceso a la universidad, a la que podrían presentarse los alumnos que estuvieran en posesión del título de bachiller.

La pérdida de vigencia de los principios que inspiraron la regulación original del acceso a la universidad, junto a las posteriores modificaciones de las enseñanzas de bachillerato y de las universitarias, han venido justificando desde entonces sucesivas actualizaciones normativas del procedimiento inicialmente previsto, cuyo desarrollo y aplicación ha seguido con particular interés el Defensor del Pueblo a través de las quejas que cada año se plantean en esta materia.

El punto de partida esencial sobre el que se apoya el actual sistema de acceso a la universidad lo constituyeron las previsiones recogidas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, tras ser modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 1 de abril, en la que se establecen las bases fundamentales a partir de las cuales debía configurarse un procedimiento general y objetivo, que respondiera a criterios acordes con el Espacio Europeo de Educación Superior y que permitiera este acceso a quienes cumplieran determinadas condiciones, aunque no dispusieran de la titulación académica exigida legalmente para estudiar en la universidad.

En cumplimiento de tales previsiones se regularon las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas por el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, en el que se establecía como novedad más significativa un nuevo diseño para la nueva prueba de acceso que debían superar los alumnos de bachillerato, para acceder a los estudios de las distintas titulaciones de las universidades españolas a partir del curso académico 2010-2011.

Como ya quedó reflejado en el informe correspondiente al pasado año, fueron numerosas las quejas presentadas durante los últimos cursos académicos contra diversos aspectos derivados de las previsiones contenidas en el citado Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, originando múltiples actuaciones ante el entonces Ministerio de Educación en las que se alertaba de los perjuicios que podría provocar la aplicación de algunos de sus preceptos, o se reclamaba la necesidad de abordar modificaciones de algunas previsiones próximas a entrar en vigor, todo ello con el objeto de intentar evitar en lo posible la lesión de legítimas expectativas académicas de los estudiantes afectados por las situaciones mayoritariamente cuestionadas.

Sin duda fue esta la finalidad prioritaria de la publicación de la Orden EDU/268/2010, de 11 de febrero, por la que se modificó la Orden EDU/1434/2009, de 29 de mayo, actualizando los anexos del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, en la que se estableció una medida para los estudiantes que estaban cursando en el año académico 2009-2010 el segundo curso de bachillerato y, por tanto, se presentarían en 2010 a las pruebas de acceso, pero se verían afectados por el cambio de adscripción de un título

universitario a una rama de conocimiento. En virtud de esta nueva disposición la nota de admisión de estos alumnos podría incorporar las calificaciones de las materias de la fase específica, independientemente de que estuvieran adscritas, según el anexo I del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, a la nueva rama de conocimiento del título al que quisieran ser admitidos, medida cuya aplicación consiguió impedir que quedasen frustradas las expectativas del alumnado afectado por el citado cambio de adscripción.

La misma intención correctora se deduce de la publicación de la Orden EDU/1247/2011, de 12 de mayo, por la que se modificaba la arriba citada Orden EDU/1434/2009, de 29 de mayo, al disponer de forma transitoria una medida dirigida a los estudiantes que en el 2010-2011 habían cursado el 2.º curso de bachillerato y también se vieron afectados por el citado cambio de adscripción de algún título universitario oficial después de iniciar los estudios de bachillerato. De conformidad con esta disposición, en las pruebas de acceso que estos estudiantes realizaran en 2011 podrían incorporar a su nota de admisión la calificación de las materias de modalidad, estuvieran o no adscritas a las ramas de conocimiento del título al que quisieran ser admitidos.

Cabe entender que a los alumnos que finalizaron el bachillerato en 2009-2010 y se presentaron en 2010 a la fase específica de las pruebas de acceso —cuya calificación tiene una validez de dos años— habría también que aplicárseles para acceder a la universidad en el curso 2011-2012 el mismo criterio que a los que lo hicieron en el curso 2010-2011 y se presentaban a las pruebas en 2011. Sin embargo, no fue así previsto en la mencionada Orden EDU/1247/2011, de 12 de mayo, toda vez que en su artículo único se añadía una disposición transitoria segunda a la Orden EDU/1434/2009, de 29 de mayo, cuya literalidad impedía considerar tal opción para estos alumnos.

El Defensor del Pueblo consideró que el mismo espíritu que justificó la publicación de la Orden EDU/1247/2011, de 12 de mayo, debía mantenerse para los estudiantes que finalizaron el bachillerato y realizaron la fase específica en 2010 y que también estaban afectados por dicho cambio de adscripción, por lo que formuló una recomendación al entonces Ministerio de Educación para que fueran habilitadas las medidas reglamentarias y de cualquier otra índole que permitieran la aplicación de esta medida en los procesos de admisión a las universidades públicas españolas en el curso 2011-2012, también a los alumnos afectados que se presentaron en el año 2010 a las pruebas de acceso, y no solo a los que lo hicieran en 2011, requiriéndose para ello la máxima celeridad en las actuaciones, dada la inminente celebración de la primera convocatoria del proceso de admisión en las universidades públicas españolas.

Esta recomendación fue de inmediato aceptada por el citado departamento, desde donde se dio la debida difusión del criterio del Defensor del Pueblo entre los órganos administrativos y universitarios que debían aplicarlo y entre los posibles alumnos afectados, sin que se produjeran posteriormente quejas que hicieran preciso reclamar alguna actuación correctora más específica (11015524).

Además de la citada modificación reglamentaria, han sido varias las operadas en el sistema de acceso a la universidad y que han afectado a los procesos celebrados en los últimos cursos académicos. Una de las más enérgicamente contestadas por los estudiantes afectados fue la introducida por el Real Decreto 558/2010, de 7 de mayo, sobre algunas previsiones contenidas en el arriba citado Real Decreto 1892/2008, y en especial la que permitiría, a partir de los procesos que se celebrarían para acceder a la universidad en el curso académico 2011-2012, la realización de la fase específica de la prueba de acceso a los titulados de Formación Profesional, con el único fin de que pudieran

intentar mejorar sus notas de acceso a través del mismo sistema utilizado desde el curso anterior por los estudiantes con el título de bachillerato.

Al margen de las consecuencias originadas por la desorientación y confusión causadas a determinados sectores de alumnado, por la improvisación con la que se abordaron y publicaron la mayor parte de los cambios normativos en esta materia, asunto que se exponía pormenorizadamente en el informe correspondiente a 2010, durante 2011 se ha continuado investigando el alcance de la situación de desigualdad entre los alumnos que accedían a la universidad a través de distinto itinerario.

Esta situación venía propiciada por la propia normativa, al permitir a las universidades aplicar libremente los parámetros de ponderación de materias o módulos para el cálculo de la nota de admisión de los alumnos de formación profesional, subiendo con ello en mayor o menor medida su calificación de acceso en función de la valoración efectuada, pero no permitía todavía a estos alumnos la posibilidad de subir nota mediante la realización de alguna prueba específica, lo que sí se ofrecía a los alumnos de bachillerato en orden a conseguir las plazas más demandadas, contribuyendo todo ello a que en los procedimientos celebrados para iniciar estudios en la universidad en el curso 2010-2011, los alumnos procedentes de formación profesional padecieran frente a los de bachillerato la desigualdad de oportunidades que denunciaban reiteradamente ante esta Institución en sus quejas.

En las actuaciones practicadas por el Defensor del Pueblo durante el año 2011 en las que volvía a alertarse de esta problemática, el entonces Ministerio de Educación señaló que si bien era cierto que la aplicación de esta normativa había causado en los citados procesos de admisión un perjuicio a los alumnos procedentes de formación profesional frente a los de bachillerato, sin embargo en los próximos procedimientos que se celebraran esa situación no se reproduciría, dado que tanto unos como otros alumnos podrían alcanzar a partir del curso 2011-2012 la misma puntuación máxima mediante la realización de la fase específica de la prueba de acceso diseñada para los alumnos de bachillerato, según prevé el Real Decreto 1892/2008 tras su modificación por el Real Decreto 558/2010, de 7 de mayo (10008408, 11001006, 10018126, etcétera).

Esta norma reconoce en su artículo 26 el derecho a presentarse a la fase específica de la prueba de acceso para mejorar la nota de admisión a los estudiantes que estén en posesión de los títulos de Técnico Superior y Técnico Deportivo Superior, y señala los criterios a los que habrá de ajustarse esta fase, precisando de forma expresa que cada ejercicio estará relacionado con un tema del temario establecido a este efecto para cada una de las enseñanzas relativas a los títulos de Técnico Superior, Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño, y Técnico Deportivo Superior.

La mencionada previsión obliga a los poderes públicos competentes a diseñar una prueba para estos alumnos distinta de la que se viene convocando para los alumnos procedentes de los estudios de bachillerato. Sin embargo los términos en los que aborda esta cuestión la Orden EDU/3242/2010, de 9 de diciembre, identifica el contenido de los temarios de la prueba específica de los alumnos procedentes de formación profesional con los establecidos para el currículo de las materias de modalidad de segundo de bachillerato. En consecuencia, su entrada en vigor, prevista para los procedimientos celebrados para acceder a la universidad en el curso académico 2011-2012, ha originado numerosas quejas de estudiantes que alegan que la opción ofrecida no sitúa a ambos colectivos de estudiantes en un plano homogéneo ni equitativo, dado que consideran excesivamente generalista y conceptual el contenido de la prueba, y en todo caso

inadaptable y ajeno a las enseñanzas profesionalizadas que han recibido en sus estudios anteriores los alumnos procedentes de formación profesional.

Desde la Dirección de Política Universitaria del entonces Ministerio de Educación se remitió al Defensor del Pueblo un informe que, sin desvirtuar las cuestiones puestas de manifiesto y que suponen la inobservancia de las previsiones contenidas en el mencionado artículo 26 del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, se intentaba justificar la coincidencia de la prueba de unos y otros alumnos con el hecho de que, una vez valoradas las alternativas existentes, se consideró que la opción más equitativa y que permitiría una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos era hacer coincidir el contenido de la prueba específica con la diseñada con carácter general para el resto de estudiantes que, procedentes del bachillerato, optaban por realizar dicha fase específica.

Esta Institución es plenamente consciente de que el proceso de acceso a la universidad desde los distintos itinerarios es una materia compleja, en la que deben valorarse múltiples parámetros y elementos de difícil conciliación, y que esta complejidad impide en ocasiones determinar las ventajas o los inconvenientes que para cada grupo de estudiantes suponen los distintos sistemas a la hora de enfrentarse en concurrencia al proceso de admisión a la universidad en los estudios de mayor demanda.

Sin embargo no puede desconocerse que de acuerdo con el mandato que contiene el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, es deber del Gobierno establecer las normas básicas de acceso con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, principios cuya observancia se continúa reclamando ante esta Institución a través de las quejas que durante el año 2011 plantearon las dificultades puestas de manifiesto (11000975, 11004320, 11004339, 11004736, 11004798, 11004817, 11004917, 11005107, 11006080, 11010676, etcétera).

En virtud de ello y en el curso de una investigación de carácter general sobre los distintos supuestos planteados por los afectados por esta situación, cuya tramitación se encontraba abierta en el momento en el que se redactaba este informe, se ha sometido al criterio del departamento competente en esta materia la oportunidad de abordar un nuevo y más detenido análisis del sistema que ha quedado establecido para estos estudiantes, de manera que en los sucesivos procesos selectivos quede garantizado el principio de igualdad de estos titulados superiores a los estudios universitarios de mayor demanda, respecto al resto de estudiantes, así como el derecho que reconoce expresamente a los estudiantes universitarios el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, de igualdad de oportunidades y de no discriminación en el acceso a la universidad (10014584).

Se menciona a continuación una investigación de carácter general iniciada en 2010 cuya tramitación también se encontraba abierta cuando se abordaba la elaboración de este informe, acerca de la actual ausencia de coordinación de fechas en los procedimientos de admisión a las universidades en la fase correspondiente a la convocatoria extraordinaria de las pruebas de acceso a la universidad, en relación con el inicio del curso académico. Esta actuación tiene su origen en las dificultades puestas de manifiesto por los estudiantes que concurren cada curso académico a la segunda convocatoria de las pruebas de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado en distintas universidades españolas, y que no pueden participar con normalidad en la segunda fase de adjudicación de plazas o no pueden asistir a clase durante las primeras semanas del

curso académico, como consecuencia de la descoordinación de fechas entre las distintas universidades.

Estas dificultades, que ya se mencionaban en el informe de 2010, parten de la ausencia de criterios de aplicación general por todas las universidades para el establecimiento de los plazos de celebración de la convocatoria extraordinaria de las pruebas de acceso, lo que provoca que en ocasiones los alumnos que participaron en esta convocatoria vean publicadas sus calificaciones cuando ya se encuentran cerrados los períodos para solicitar plaza en otras universidades, y en ocasiones comenzado el primer curso de los estudios en los que han sido admitidos.

Sobre esta cuestión el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, señala que son las universidades públicas las encargadas de organizar la prueba de acceso a la universidad y de hacer públicos los plazos y procedimientos para solicitar plaza en sus enseñanzas y centros, en las fechas que determinen los órganos competentes de las comunidades autónomas, correspondiendo a la Conferencia General de Política Universitaria establecer procedimientos de coordinación entre ellas, y además establecer unos plazos mínimos que permitan a los interesados concurrir a la oferta de todas las universidades (arts. 7 y 46).

Este mandato viene observándose cada año tan solo de manera parcial, dado que los plazos mínimos que anualmente son fijados por la Conferencia General de Política Universitaria y publicados antes de la finalización del curso académico en el que se han de celebrar las pruebas, se refieren exclusivamente al período ordinario de matriculación que tiene lugar en el mes de julio, sin hacerse mención alguna al modo de proceder respecto al período extraordinario.

Así, la Resolución de 25 de marzo de 2011, de la Secretaría General de Universidades, publicó el acuerdo por el que se determinaron las fechas límite de preinscripción, de publicación de listas de admitidos y de inicio del período de matriculación a las que debían ajustarse las universidades públicas para el curso académico 2011-2012, y como en los años precedentes las fechas fijadas se refieren exclusivamente al procedimiento de la fase ordinaria, dejando así plena libertad a cada universidad para fijar los plazos de la fase extraordinaria, y propiciando con ello nuevamente que la ausencia de coordinación entre los distintos calendarios de celebración de la segunda convocatoria de las pruebas y de los períodos de matriculación extraordinaria, que mayoritariamente se desarrollan durante el mes de septiembre, quedaran solapados con el inicio del curso académico universitario, actualmente adelantado en todas las universidades tras la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, impidiendo de esta forma que los estudiantes puedan concurrir a la oferta de todas las universidades y obligándolos a iniciar el curso académico varias semanas después de haber comenzado para el resto de alumnos.

Trasladada esta cuestión en enero de 2011 al entonces Ministerio de Educación, la Dirección General de Política Universitaria reconoció la necesidad puesta de manifiesto por el Defensor del Pueblo de impulsar las medidas necesarias para garantizar la armonización de los calendarios académicos, haciéndose en consecuencia expresa mención de esta problemática en la Sesión de la Conferencia General de Política Universitaria celebrada el 24 de marzo de 2011, en la que el Ministro de Educación, en su calidad de Presidente del mencionado órgano, se mostró partidario de una mayor racionalización del calendario escolar en la línea sugerida por esta Institución.

Cabe lamentar que pese al interés mostrado por el mencionado departamento ante esta iniciativa, que fue nuevamente defendida en la sesión de la Conferencia General de Política Universitaria que se celebró el 14 de julio de 2012, el único resultado obtenido durante el año 2011 se haya limitado a la creación de una comisión que se encargaría de elaborar una propuesta de consenso para la homogeneización de las fechas de las pruebas de acceso a la universidad en la convocatoria extraordinaria, y de los plazos para solicitar plaza en la segunda fase de admisión (10020161, 10020894, 10025042, etcétera).

Corresponde por tanto reclamar a través del presente informe a quien ostente en la actualidad la responsabilidad de continuar las labores ya emprendidas sobre esta cuestión por la Conferencia General de Política Universitaria a instancias del Defensor del Pueblo, que con la suficiente antelación adopte cuantas medidas resulten precisas para que en los próximos procesos de admisión a los que se enfrenten los estudiantes para iniciar estudios en la universidad en el curso 2012-2013, dé cumplimiento al deber que le impone el artículo 46.2 del repetido Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, de establecer unos plazos mínimos que permitan a los interesados concurrir a la oferta de todas las universidades, y a su vez asuma la obligación legal que le atribuye el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de velar por que el procedimiento de admisión a los estudios universitarios de carácter oficial sea general, objetivo y universal, tenga validez en todas las universidades y responda a criterios acordes con el espacio europeo de educación superior.

No ofrece dudas la conveniencia de que esta armonización de fechas que se reclama sea analizada de manera detenida y consensuada en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria, órgano de concertación, coordinación y cooperación de la política general universitaria presidida por el Ministro de Educación y compuesta por los responsables de la enseñanza universitaria en los consejos de gobierno de las comunidades autónomas y por cinco miembros designados por el presidente de la misma. Pero además es imprescindible que para la fijación de los criterios que han de ser acatados por todas las universidades españolas se atiendan las particularidades de algunas universidades como la Universidad Nacional de Educación a Distancia (en adelante, UNED), para la que la observancia de unos plazos excesivamente ajustados para la publicación de calificaciones puede constituir una dificultad, debido al elevado número de alumnos que se presentan a las distintas pruebas de acceso que se celebran en esta universidad.

Esta es la situación que se planteaba por alumnos que participaron en las pruebas de acceso de los cursos de Acceso a la Universidad para mayores de 25 y 45 años convocadas por la mencionada UNED para el acceso a la universidad en el curso 2011-2012, alegando que la fecha de publicación de las calificaciones les impediría cumplir los plazos de preinscripción en la práctica totalidad de las universidades públicas, lo que limitaría gravemente su capacidad de elección de estudios.

El rector de la mencionada universidad al que se trasladó esta cuestión alegó que las fechas de publicación de calificaciones se habían ajustado a lo prescrito en la arriba citada Resolución de 25 de marzo de 2011, de la Secretaría General de Universidades, en la que se determinaron las fechas límite y los plazos a los que deben ajustarse las universidades públicas en los procesos de admisión para el curso académico 2011-2012. Pero al ser plazos indicativos dentro de los límites fijados, mientras para la generalidad de universidades españolas donde el número de aspirantes es más reducido los plazos

resultaban suficientes, y en muchas de ellas habían podido ser incluso acortados sin llegar a la fecha límite, en la UNED habían quedado cortos, por lo que finalmente debieron hacerse públicas las calificaciones en la fecha límite concedida por la Secretaría General de Universidades, habida cuenta del elevado número de estudiantes que se examinan cada curso académico.

Según los datos trasladados por el rector de la UNED en esta investigación, por lo general, el importante esfuerzo personal y técnico desarrollado no resulta suficiente para acortar los plazos de publicación de los resultados de los exámenes, a lo que debe unirse que con posterioridad debe permanecer abierto en la universidad un período de revisiones que se extiende durante siete días naturales, lo que habitualmente impide conseguir ajustarse al marco fijado por la Secretaría General de Universidades, aunque para evitar en lo posible los perjuicios que pueda significar esta situación para los alumnos que desean preinscribirse en otra universidad, se les proporciona un documento manuscrito que acredita las calificaciones obtenidas, en el supuesto de que no puedan disponer del certificado oficial de la superación de estas pruebas en los plazos de preinscripción impuestos por el resto de universidades (11016224).

En los procesos de selección para el acceso de los alumnos a los estudios universitarios más demandados, como en cualquier procedimiento selectivo de concurrencia competitiva, han de respetarse los principios de igualdad, mérito y capacidad de los participantes. Sin duda ese es el fin perseguido por las sucesivas normas reguladoras del sistema de acceso a la universidad, en las que para la ordenación de solicitudes de acceso a los estudios más demandados viene estableciéndose la prioridad de las solicitudes de los alumnos que han superado las pruebas de acceso en la convocatoria ordinaria, al entender que han logrado el suficiente aprovechamiento académico durante el curso previo y, por tanto, se les presupone mayor mérito que los alumnos que deben presentarse a las pruebas convocadas en la fase extraordinaria.

Sigue este criterio el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, que dispone que el orden de prelación en la adjudicación de las plazas universitarias más demandadas variará en función de si la prueba se superó en la convocatoria ordinaria o en la extraordinaria, gozando de la citada prioridad para elegir los estudios más demandados los estudiantes que superan la prueba en la convocatoria ordinaria del año en curso [art. 54.1.a)]. En consecuencia cobran una destacada importancia las fechas en las que se fijen por las distintas comunidades autónomas, dentro de los límites que establezca el Gobierno, los llamamientos para la celebración de la convocatoria ordinaria, dado que los alumnos que participen en esta tendrán prioridad para acceder a los estudios o centro universitario de su elección.

En el sistema de acceso mantenido hasta el pasado curso académico las pruebas se celebraban en dos únicas convocatorias, ordinaria y extraordinaria, que debían organizar las universidades de manera que existiera un único llamamiento por materia para todos los estudiantes inscritos en cada una de ellas, lo que suponía que si a alguno les surgía algún inconveniente que les impidiera de manera justificada concurrir a la convocatoria de junio perdían la prioridad para elegir estudios en el año en el que habían superado las pruebas. La pretensión reiteradamente reclamada por el Defensor del Pueblo desde hace varios años sobre la necesidad de suprimir la rígida concepción de las dos únicas convocatorias y llamamientos quedó finalmente atendida en el nuevo sistema de acceso contemplado por el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, en el que de forma expresa se prevé que puedan realizarse más de dos convocatorias anuales de la totalidad de la prueba o de alguna de sus fases.

Lo anterior sirvió de fundamento para efectuar una actuación ante la Dirección General de Política Universitaria del entonces Ministerio de Educación, con motivo de la preocupación manifestada al Defensor del Pueblo por la comunidad educativa de Lorca (Murcia), ante las circunstancias extraordinarias en las que debían enfrentarse a las pruebas de acceso a la universidad convocadas para el mes de junio de 2011 los alumnos de segundo de bachillerato de dicha localidad tras el terremoto ocurrido tan solo un mes antes, con importantes consecuencias que afectaron, en mayor o menor medida, al 80 por ciento de las viviendas y edificios públicos, incluidos dos institutos públicos que requirieron su posterior derribo debido a los daños estructurales producidos.

En el curso de la investigación desde el mencionado departamento se mostró la mejor disposición para abordar una modificación de las fechas límite de preinscripción, de publicación de listas de admitidos y de inicio del período de matriculación en las universidades públicas para el curso académico 2011-2012, en el caso de que se apreciase por los órganos correspondientes de la Región de Murcia la necesidad de aplicar un calendario diferente a los estudiantes de la localidad de Lorca, todo lo cual se propuso a la Dirección General de Universidades y Política Científica de la referida comunidad autónoma, sin que por parte de este órgano se llegase finalmente a solicitar tal posibilidad.

Parece pues oportuno que con ocasión del análisis actualmente en curso por parte de la Conferencia General de Política Universitaria para consensuar procedimientos de coordinación entre las distintas administraciones educativas encargadas de la organización de la prueba, se incluya esta cuestión entre los asuntos a debatir, y se proporcione además a las universidades, mediante la fórmula prevista en el artículo 46.2 del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, los plazos y procedimientos para efectuar más de un llamamiento en la convocatoria ordinaria cuando por causas excepcionales resulte conveniente llevarlo a cabo (11013013).

Se finaliza este apartado mencionando un supuesto también ocasionado en gran parte por la escasez en la oferta de plazas a estudiantes universitarios, si bien en esta ocasión se trataba de alumnos que habían logrado acceder a una de las universidades de Madrid y deseaban obtener una de las únicas 10 plazas ofertadas en las asignaturas que se imparten a distancia a través del campus virtual del Proyecto Aula a Distancia y Abierta de la Comunidad de Madrid. En virtud de este proyecto, creado a iniciativa de las universidades madrileñas para fomentar el empleo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en sus actividades docentes a distancia, se ofreció a los estudiantes la posibilidad de acceder a asignaturas que no se ofrecen en su propio centro de enseñanza, ampliando y diversificando así el perfil de su carrera universitaria.

Al ser tan limitado el número de plazas, resulta exigible que las universidades participantes empleen algún sistema para su adjudicación que respete los principios generales sobre los que debe apoyarse cualquier procedimiento selectivo de estas características. Sin embargo a través de quejas planteadas por alumnos de la Universidad Rey Juan Carlos, se tuvo conocimiento de que ante la dificultad de reparto se había optado por ofrecer las plazas a los primeros en solicitarlas. De acuerdo a esta fórmula, desde el primer momento del plazo de apertura del período de matriculación concedido a los alumnos del campus de Vicálvaro, todas las asignaturas *on-line* impartidas desde la referida plataforma Aula a Distancia y Abierta carecían de plazas, al haber sido previamente ofrecidas a los alumnos de otros campus de dicha universidad cuyo período de matriculación impuesto por la misma había tenido lugar en fecha anterior.

El Defensor del Pueblo rechazó los argumentos defendidos en un primer momento por el rector de la citada universidad para justificar esta situación, que atribuía a dificultades derivadas de los eventuales cambios operados en los sistemas de matriculación y al desfase entre oferta y demanda de plazas, y resolvió formular a dicha autoridad académica una recomendación, que fue expresamente aceptada, en orden a que en los sucesivos procesos de matriculación que se celebren en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid se habilite previamente algún sistema que permita adjudicar las plazas que correspondan al Aula a Distancia y Abierta de acuerdo a criterios de igualdad (10016436).

6.2.2. Sistemas de calificación académica universitaria

El artículo 7.1.b) del Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del estudiante universitario, proclama el derecho de estos estudiantes a la igualdad de oportunidades sin discriminación alguna en el acceso a la universidad, acceso en los centros, permanencia en la universidad y ejercicio de sus derechos académicos. Esta misma norma establece en su artículo 25.1 que la evaluación del rendimiento académico de los estudiantes responderá a criterios públicos y objetivos.

Con motivo de varias quejas procedentes de alumnos de distintas universidades públicas españolas, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de la problemática planteada en relación con el actual sistema normativo para el cálculo de la nota media de los expedientes académicos de los estudiantes universitarios, así como con la diversidad de fórmulas que están siendo utilizadas por las distintas universidades para expresar y ponderar las calificaciones obtenidas por los alumnos durante sus estudios en la universidad.

En las quejas de referencia se exponían supuestos de carácter muy diverso respecto a cuestiones relacionadas con la obtención de las notas medias. Algunos se referían a la habitual inclusión por algunas universidades, dentro del cómputo de valoración para obtener la media de las calificaciones académicas, de las obtenidas por el alumno en todas las convocatorias utilizadas, mientras otras lo hacían únicamente de las calificaciones de las materias superadas. Por otra parte se planteaba la toma en consideración de manera escasamente uniforme por las distintas universidades de las calificaciones de las materias cursadas como complementos de formación. Y por último, se aludía a los distintos criterios utilizados para convertir a escala numérica las calificaciones obtenidas en estudios correspondientes a planes no renovados.

La adecuada valoración de los supuestos denunciados exigió realizar un análisis de las fórmulas que contienen las actuales normas de carácter general que deben seguir todas las universidades para hallar las medias ponderadas de las calificaciones de los alumnos, así como un estudio comparativo del modo cómo se interpretan y aplican estas fórmulas por las distintas universidades.

En lo que afecta a qué calificaciones deben ser tomadas en consideración para hallar la nota media del expediente académico, debe lamentarse la inexistencia de un criterio normativo aplicable con carácter general por todas las universidades españolas. Lo anterior provoca que mientras algunas incluyen en el cómputo únicamente las calificaciones de las materias superadas, excluyendo las obtenidas en las convocatorias a las que se presentó el alumno sin lograr aprobarlas y las convocatorias anuladas, al parecer otras universidades sólo excluyen las calificaciones de las convocatorias no presentadas

o anuladas, incluyendo las de todas las demás, lo que comparativamente reduce de manera notable la calificación media de los expedientes académicos de los titulados que utilizaron en estas universidades más de una convocatoria para superar algunas materias, respecto a la que pueden alcanzar titulados con idénticos méritos académicos pero obtenidos en universidades en las que sólo se toman en consideración las calificaciones superiores al suspenso.

Respecto a los distintos criterios acerca de tomar o no en consideración, junto a las calificaciones de las materias propias de la titulación, las obtenidas en las cursadas como complementos formativos correspondientes a los segundos ciclos de las titulaciones, se ha constatado que mientras algunas universidades las incluyen en el cómputo a tener en cuenta en virtud de lo establecido en la disposición final segunda del Real Decreto 1497/1987, en la redacción dada a esta por el Real Decreto 1267/1994 y, asimismo, en el artículo 5, apartado 3, del Real Decreto 1125/2003, otras excluyen del cómputo estas materias amparándose en la consideración de que los complementos de formación computan a efectos de conseguir los créditos necesarios para la obtención de la titulación, pero no forman parte del plan de estudios correspondiente, así como en el hecho de que la normativa estatal en este ámbito no determina específicamente que las calificaciones obtenidas en las materias cursadas como complementos de formación deban computar para el cálculo de la nota media de los expedientes, todo lo cual también contribuye a establecer diferencias en función de la universidad donde hayan realizado sus estudios a la hora de someterse a situaciones de concurrencia competitiva en las que la calificación del expediente académico es considerado a efectos de evaluar los méritos de los participantes.

Otra de las dificultades reiteradamente puesta de manifiesto sobre esta problemática es la aplicación del sistema normativo para el cálculo de la nota media de los expedientes de titulados de enseñanzas con planes de estudios no renovados. En las investigaciones efectuadas durante 2011 se comprobó que en el ámbito del entonces Ministerio de Educación, la constatación de las distorsiones que generaban la aplicación de determinados baremos para la ponderación de los expedientes de titulados correspondientes a planes de estudios no estructurados en créditos y que reflejaban calificaciones cualitativas, han llevado en el pasado a la continua adaptación y modificación de la normativa reguladora, con el fin de corregir los posibles desajustes para evitar efectos discriminatorios al comparar expedientes académicos procedentes de planes de estudios distintos.

Así, respecto a los criterios generales establecidos a fin de homogeneizar el modo de actuar de las distintas universidades a la hora de hacer una ponderación de las calificaciones, el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, en la redacción dada por el Real Decreto 1267/1994, de 10 de junio, señalaba esta fórmula: «Suma de los créditos superados multiplicados cada uno de ellos por el valor de la calificación que corresponda, a partir de la tabla de equivalencias del apartado anterior —suspenso: 0; aprobado: 1; notable: 2; sobresaliente: 3; matrícula de honor: 4—, y dividido por el número de créditos totales de la enseñanza correspondiente» (anexo I.uno.5).

Por su parte el punto 4.5 del anexo I del Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las universidades del Suplemento Europeo al Título, respecto a la calificación global del titulado, añade la siguiente nota explicativa: «La ponderación de expediente se calcula mediante el criterio siguiente: suma de los créditos superados por el alumno multiplicados cada uno de ellos por el valor de la calificación que corresponda, a partir de la tabla de equivalencias que se especifica a continuación, y dividido por el número de créditos superado por el

alumno: aprobado: 1 punto; notable: 2 puntos; sobresaliente: 3 puntos; matrícula de honor: 4 puntos».

En lo que hace a los planes de estudios estructurados en créditos para la obtención de las nuevas titulaciones universitarias oficiales, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, quedaba establecida una fórmula para hallar la media del expediente académico similar a la ya existente hasta entonces: «Suma de los créditos obtenidos por el alumno multiplicados cada uno de ellos por el valor de las calificaciones que correspondan, y dividida por el número de créditos totales obtenidos por el alumno» (art. 5.3).

No existe sin embargo indicación normativa alguna de que el certificado académico deba recoger algún tipo de nota media ni el número de decimales que debe contener, si bien en la práctica la mayor parte de las universidades incluyen en los certificados académicos personales la calificación numérica 0-10 (un 94,03% de las universidades). En este sentido algunos afectados mantienen que las previsiones normativas que establecen la fórmula para hallar la media se limitan a indicar unas tablas de equivalencias que, tal y como están diseñadas, producen situaciones desfavorables para los titulados a los que se ha aplicado la conversión numérica de 0-10 cuando compiten en procesos selectivos con estudiantes baremados con la escala de 0-4, lo que ha obligado a que en algunos procesos de selección convocados por las universidades se refleje un sistema de transformación de la escala 0-4 a 0-10, si bien con efectos limitados al proceso de selección para el que se crea.

Según se desprende de los datos y consideraciones trasladados a esta Institución en el curso de estas investigaciones, cabe concluir que la anterior ordenación de las enseñanzas universitarias no estableció un sistema uniforme de calificaciones en relación con el sistema de cálculo de la nota media de los expedientes académicos relativos a las correspondientes titulaciones, al considerar que se trataba de una cuestión que quedaba en el ámbito de la autonomía universitaria y debía estarse a la normativa interna de cada universidad.

Esta situación provoca en la actualidad la coexistencia de distintos sistemas entre las universidades e incluso varios dentro de la misma universidad. En este sentido, al parecer, los certificados académicos indican un solo tipo de nota media en la mayor parte de las universidades españolas (en un 59,70% de ellas); en menor porcentaje lo hacen con dos tipos de notas medias (en un 26,87%), y por último, mientras son escasas las universidades que no incorporan ninguna nota media (solo un 10,45%) algunas indican hasta tres tipos de nota media (un 2,99% del total). Cabe destacar entre los supuestos constatados que en las Universidades Politécnica de Madrid, Zaragoza y Ramón Llull utilizan distintos tipos de certificados académicos según la facultad o escuela en la que se haya titulado el estudiante, difiriendo notablemente unos de otros en cuanto a la información que contienen (11020431, 11014923, 10016122, etcétera).

Parece claro que la ausencia de criterios generales en esta cuestión para su aplicación uniforme por todas las universidades españolas, impide tratar con la exigible garantía de igualdad la gran diversidad de supuestos en los que la nota media del expediente académico resulta determinante en las distintas situaciones de concurrencia competitiva.

Este es el caso de los procedimientos de admisión a la universidad por el cupo asignado a titulados universitarios procedentes tanto de universidades españolas como de universidades extranjeras, o de multitud de convocatorias relativas a las concesiones de becas y ayudas del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU),

ayudas para becas y contratos en el marco del estatuto del personal investigador en formación, ayudas a universidades para favorecer la movilidad de estudiantes en másteres oficiales, becas para la realización de estudios de máster en universidades extranjeras, becas y ayudas para la movilidad de estudiantes universitarios, etcétera.

Por otra parte y en cumplimiento del artículo 36 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley 4/2007, de 12 de abril, sobre convalidación o adaptación de estudios, validación de experiencia, equivalencia de títulos y homologación de estudios extranjeros, por el ministerio competente en materia de estudios universitarios se han venido aprobando disposiciones normativas que recogen nuevos supuestos en materia de reconocimiento de créditos.

En este sentido el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, modificado por el Real Decreto 8611/2010, de 2 de julio, prevé la posibilidad de reconocimiento de créditos cursados en otras enseñanzas superiores oficiales o en enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos propios, y recoge por vez primera la posibilidad de reconocimiento de créditos por experiencia laboral y profesional cuando tal experiencia esté relacionada con las competencias inherentes a dicho título. Esta norma establece asimismo la posibilidad de que las universidades oferten, de acuerdo con los requisitos previstos en el citado real decreto, determinados diseños curriculares (cursos puente o cursos de adaptación) para facilitar el acceso a las enseñanzas de grado por parte de titulados universitarios de la anterior ordenación, lo que de nuevo implica diversos supuestos en materia de reconocimiento de créditos.

Por lo que se refiere a las enseñanzas oficiales de máster, el artículo 17 del repetido Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, contempla la posibilidad de que las universidades incluyan en los procedimientos y requisitos de admisión la exigencia de complementos formativos en algunas disciplinas en función de la formación previa acreditada por el estudiante, correspondiendo a la universidad determinar si tales complementos formativos formarán o no parte del máster. Como se ha mencionado más arriba, la normativa actual propicia que la decisión acerca de si tales complementos formativos deben ser o no incluidos en el cómputo de calificaciones que deben tomarse en consideración para establecer la nota media del expediente académico esté en la actualidad dependiendo también de cada universidad, creando nuevamente situaciones de desigualdad en supuestos de concurrencia competitiva en función de la universidad donde los titulados han realizado los estudios.

La implantación del Espacio Europeo de Educación Superior permitió aumentar la compatibilidad y comparabilidad entre los sistemas europeos de educación superior, con la intención de promover la movilidad de estudiantes. Pero esta comparabilidad y movilidad no debe entenderse únicamente en su dimensión internacional, sino también dentro de España y entre las diferentes enseñanzas que configuran la educación superior. En este sentido la legislación vigente tiende a facilitar la movilidad interna de los estudiantes entre las diferentes enseñanzas superiores a través de sistemas de reconocimiento y convalidación de estudios, resultando al respecto aclaratorias las fórmulas que recoge el Real Decreto1618/2011, de 14 de noviembre, sobre reconocimiento de estudios en el ámbito de la educación superior, dirigido a facilitar esta la movilidad entre las diferentes enseñanzas que conforman el conjunto del Espacio Europeo de Educación Superior, esto es, enseñanzas universitarias, enseñanzas superiores de formación profesional, artísticas y deportivas, mediante el reconocimiento mutuo de créditos entre las mismas y el establecimiento de pasarelas que permitan continuar estudios en los

diferentes ámbitos de la enseñanza superior. Parecería por tanto procedente que este sistema de reconocimiento fuera acompañado de fórmulas específicas que permitieran la equiparación de los méritos académicos de los alumnos de acuerdo a criterios uniformes.

Por otra parte esta Institución es conocedora de que por el departamento correspondiente se han venido adoptando medidas en esta materia que permiten en alguna medida salvaguardar los derechos académicos de los titulados extranjeros en los diversos procesos competitivos a los que concurren, lo que ha permitido que pese a la ausencia normativa arriba mencionada, la generalidad de las universidades vienen aplicando mecanismos de cálculo de nota media del expediente académico de los interesados, computando las calificaciones obtenidas en los centros de procedencia mediante la aplicación de las correspondientes tablas de equivalencia.

Sin embargo dadas las consideraciones que anteceden, parece evidente la necesidad de que previo Acuerdo del Consejo de Universidades en el que se recojan criterios homogéneos que contemplen la diversidad de supuestos planteados (materias cursadas en otras enseñanzas o en otras universidades españolas o extranjeras, reconocidas, convalidadas, planes de estudios anteriores, complementos formativos, etc.), y partiendo del pleno respeto al principio de autonomía universitaria, sea establecido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte un sistema uniforme y de aplicación en todo el Estado respecto a las cuestiones puestas de manifiesto.

En virtud de tales consideraciones se dirigió una recomendación al citado ministerio para que fueran establecidas con carácter general y para su aplicación en todo el Estado, las instrucciones, precisiones o modificaciones normativas que fijen con la máxima claridad los criterios aplicables por todas las universidades españolas respecto al cálculo de la nota media de los expedientes académicos universitarios de los estudiantes, la escala o escalas a utilizar y la información que deben recoger sus certificaciones académicas, de forma que se garantice la igualdad de oportunidades en los procesos de movilidad de estudiantes y en las convocatorias de concurrencia competitiva en los que aquellos participen.

Esta recomendación recibió la expresa aceptación de la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, desde donde se ha comunicado que para su observancia se acometerán las actuaciones que resulten precisas (11001107).

Adicionalmente y para lograr la máxima receptividad por parte de las universidades a las que irían dirigidos estos criterios, y una mayor eficacia del objetivo perseguido, se resolvió iniciar de oficio actuaciones de carácter informativo ante todas las universidades públicas españolas dando traslado de cuanto antecede y solicitando los criterios que sigue cada una de ellas ante los distintos supuestos planteados, así como la posición que habrán de mantener en la Sesión del Consejo de Universidades en la que sea plantada esta cuestión.

Debe destacarse la favorable acogida que de manera mayoritaria se está dispensando a la iniciativa del Defensor del Pueblo por parte de las universidades consultadas, desde las que se está ofreciendo cuanta colaboración y contribución sea necesaria para lograr el consenso que requiere el establecimiento de criterios homogéneos de aplicación en todo el territorio español para el cálculo de la nota media de los expedientes académicos universitarios de los estudiantes, y el apoyo al contenido de la recomendación

formulada por esta Institución (11024271, 11024254, 11024266, 11024267, 11024264, 11024252, 11024223, 11024230, 11024242, 11024255, 11024262, etcétera).

En otro orden de cosas se mencionan algunas actuaciones practicadas con motivo de la errónea aplicación por algunas universidades de las normas de carácter general que regulan el sistema de revisión de calificaciones académicas universitarias, o de las normativas internas universitarias que contienen los procedimientos para llevarla a cabo. Uno de los supuestos lo planteaba una alumna de la Facultad de Educación de la Universidad Complutense de Madrid a la que se le había denegado la solicitud de revisión de un examen por el Tribunal de Reclamaciones, por no haberse presentado a la revisión de la calificación ante el profesor de la asignatura en la fecha otorgada para ello.

Sobre este particular el Estatuto del Estudiante de la referida universidad recoge en su artículo 47 el derecho de los alumnos a revisar el propio examen en los días siguientes a la publicación de las calificaciones en las fechas fijadas por cada profesor y hechas públicas junto con las notas, pudiendo presentar las solicitudes de revisión durante cuatro días hábiles desde la publicación de las calificaciones. Esta norma resulta acorde con las previsiones del Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, en el que se establece la necesidad de que los plazos y procedimientos que fijen las universidades para la publicación y revisión de las calificaciones académicas de sus alumnos permitan que estos puedan llevar a cabo la revisión de sus pruebas de evaluación con anterioridad a la finalización del plazo de entrega de actas, y que junto a las calificaciones se haga público el horario para la revisión (art. 29). Sin embargo en la investigación realizada se comprobó que en el supuesto denunciado no se había observado correctamente este trámite procedimental, impidiendo con ello la concurrencia de la alumna a la revisión.

La perentoriedad del calendario académico desaconsejó instar a la citada universidad a la adopción de alguna actuación correctora sobre este supuesto concreto, sin perjuicio de lo cual y con el fin de que en lo sucesivo se observen y respeten los plazos que la normativa en la materia impone para proceder a la revisión e impugnación de las calificaciones obtenidas por los alumnos, se consideró conveniente recordar al Rector de la Universidad Complutense de Madrid, en su calidad de máxima autoridad académica de la misma, su deber legal de velar por el estricto cumplimiento de las normas que resultan de aplicación, por parte de los centros que la integran. Esta resolución fue expresamente aceptada por la autoridad a la que se dirigió, quien comunicó la inmediata adopción de medidas que evitarían en lo sucesivo supuestos similares (10012289).

Se menciona también un supuesto planteado por un alumno de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, en relación con el funcionamiento y eficacia en algunos aspectos del sistema habilitado por dicha universidad para la impugnación telemática de las calificaciones académicas de los alumnos.

El arriba mencionado Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, señala que en el caso de las universidades a distancia la revisión de las calificaciones podrá realizarse de conformidad con su metodología y canales de comunicación. Esta norma contempla también que para la comunicación de las calificaciones académicas de los alumnos se promoverá la incorporación de las tecnologías de la información.

El sistema de revisión telemática de los exámenes quedó implantado en la UNED el curso académico 2010-2011, tras aprobarse por el Consejo de Gobierno, el 29 de junio de 2010, las nuevas normas con el objetivo de facilitar los procesos de revisión de los

exámenes de los estudios de Grado y Máster en beneficio de los estudiantes y de los equipos docentes. Estas normas establecen los plazos para solicitar la revisión y para responderla —plazo este último que finaliza en la fecha oficial de la entrega de actas (art. 2)—, y prevé la habilitación de un procedimiento específico que incluya un sistema de registro y de seguimiento de las solicitudes de revisión de exámenes (art. 5).

Del supuesto analizado parecía desprenderse que el sistema de impugnación telemática implantado por la UNED no siempre operaba con la celeridad que requiere el cumplimiento de plazos en este tipo de procedimientos, dado que al parecer el alumno afectado había solicitado a través de este sistema que fueran revisados los exámenes de dos asignaturas realizados en convocatoria ordinaria, y cuando se encontraba ya cercana la fecha de la convocatoria extraordinaria aún no había recibido la respuesta sobre la revisión de uno de ellos, sin que le hubiera resultado posible contactar telefónicamente con dicha universidad ni conocer previsión alguna sobre cuándo se le ofrecería la respuesta a su solicitud de revisión.

Por tanto, se inició una investigación con el objeto de conocer las dificultades de gestión que pudieran estar produciéndose en el desarrollo del sistema de impugnación telemática de calificaciones implantado en el curso académico 2010-2011 por dicha universidad, y en especial en el funcionamiento del sistema de registro y de seguimiento de las solicitudes de revisión de exámenes previsto en el artículo 5 de las citadas normas para la revisión de exámenes aprobadas por su Consejo de Gobierno el 29 de junio de 2010 (11016886).

Esta investigación se encontraba aún en trámite cuando se redactaba este informe, a pesar de lo cual parece oportuno insistir aquí en la importancia de que en este tipo de procedimientos el principio de eficacia en la actuación administrativa que establece el artículo 103 de la Constitución, y que impone el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por Ley 4/1999, de 14 de enero, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, oriente siempre las actuaciones de los órganos universitarios intervinientes en los procedimientos de revisión de calificaciones académicas, así como en cualquier otro procedimiento que se lleve a cabo por las universidades en el ámbito de las actuaciones que les corresponde para la garantía del resto de derechos que también tienen legal y estatutariamente reconocidos los estudiantes universitarios, actuaciones que sin la exigible eficacia administrativa suponen para los alumnos una dificultad para atender sus obligaciones académicas en los plazos que a ellos también les impone el calendario académico universitario.

6.2.3. Titulaciones universitarias

En España la última fase del proceso de adaptación al espacio europeo de educación superior estuvo caracterizada por una acelerada actividad de las universidades para el establecimiento de las nuevas titulaciones con el fin de cumplir con los compromisos asumidos, lo que provocó durante los pasados cursos académicos cierta alarma por parte de la comunidad universitaria, especialmente de los estudiantes, en relación con las eventuales consecuencias negativas del nuevo sistema, preocupación que se trasladaba reiteradamente ante esta Institución a través del gran número de quejas recibidas en esta materia.

Los informes precedentes recogían la preocupación que reflejaban estas quejas, algunas de las cuales se han repetido durante 2011 con motivo de las dificultades que todavía

persisten para cumplir los requisitos establecidos mediante la Orden ECI/3858/2007, de 27 de diciembre, actualmente modificada por Orden EDU/3435/2009, de 11 de diciembre, para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de las profesiones de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas, profesiones todas ellas reguladas y para cuyo ejercicio esta norma dispone la obligación de estar en posesión del título oficial de Máster al que se refiere el Real Decreto 1393/2007, por el que se establece la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, conforme a las condiciones establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007.

Desde la entrada en vigor de esta previsión normativa, los titulados universitarios que desean lograr la capacitación suficiente para ejercer las arriba citadas profesiones reguladas deben superar un máster, lo que viene dificultando especialmente el acceso a esta profesión debido a la limitada oferta universitaria de esta titulación y que afecta no solo a estos titulados, sino también a los ya profesionales que por su especialidad o titulación no pueden acceder directamente a las enseñanzas del máster, sin que por otra parte existan sistemas alternativos de prácticas compatibles con la actividad laboral, todo lo cual obligó a insistir en su momento sobre la necesidad de actuaciones específicas que garanticen la igualdad de oportunidades para dar cumplimiento a estos nuevos requisitos.

El apartado 4.2 de la Orden ECI/2858/2007, de 27 de diciembre, arriba mencionada, establece como único requisito para iniciar estos estudios en cualquier universidad donde se imparta, acreditar el dominio de las competencias relativas a la especialización que se elija cursar mediante la realización de una prueba en la universidad donde se desee cursarlos, prueba de la que están exentos quienes estén en posesión de alguna de las titulaciones universitarias que se correspondan con la especialización elegida y permitan por tanto su acceso directo.

Los datos obtenidos a través de las quejas tramitadas sobre esta cuestión durante 2011 hacen sospechar que los titulados continúan con serias dificultades para acceder a esta profesión, dada la aun escasa oferta de esta titulación de máster, lo que obliga a reclamar un mayor esfuerzo por parte de todas las universidades para llevar a cabo las previsiones normativas que proporcionen a los titulados las fórmulas para obtener el máster que se les requiere para desarrollar su profesión.

Por otra parte según estos mismos datos la UNED deniega sistemáticamente las solicitudes de admisión a estos estudios cuando no se solicita para una de las especialidades para la que se ofertan plazas de acceso directo, lo que el rector de esta universidad atribuye al escaso número de especialidades que es capaz de impartir pese al esfuerzo ya realizado en su ampliación, y al limitado número de plazas para cada una, así como al hecho de que la prueba prevista en la norma no ha podido ser nunca implantada ni convocada en dicha universidad, limitándose por tanto el acceso a los que poseen titulaciones previas que permiten acceder directamente a las especialidades que esta universidad imparte.

Teniendo en cuenta que muchos interesados tienen como única opción material cursar este máster en una universidad de enseñanza a distancia, y entre tanto se ven impedidos de ejercer las arriba citadas profesiones reguladas, el Defensor del Pueblo trasladó al Rector de la UNED la necesidad de dar prioridad a la superación de las dificultades que limitan el número de estas plazas y que su distribución se realice de acuerdo a criterios de igualdad, y para ello debe en primer lugar proporcionarse a todos los aspirantes que así lo soliciten la posibilidad de acreditar el dominio de las competencias

requeridas a través de la correspondiente prueba que, de conformidad con lo previsto en la citada norma, debe diseñarse e implantarse por las universidades (10010482, 10020891, etcétera).

Se mencionan a continuación las actuaciones realizadas en relación con algunas obligaciones que impone a las universidades el procedimiento para la concesión del título de Traductores-Intérpretes Jurados a través del sistema excepcional previsto en el Real Decreto 79/1996, de 26 de enero, en el que se exime a los licenciados en Traducción e Interpretación de los exámenes exigidos para la obtención del título.

Este sistema excepcional de acceso al título de Traductores-Intérpretes Jurados previsto en el Real Decreto 79/1996, de 26 de enero, en el que se prevé esta exención pero se exige de estos licenciados acreditar una preparación previa específica en traducción jurídica y económica e interpretación oral, fue desarrollado por la Orden de 21 de marzo de 1997 y modificado posteriormente mediante la Orden AEX/1971/2002, de 12 de julio, que deroga la anterior.

La referida orden dispone expresamente que se entenderá que los solicitantes poseen una preparación específica en las materias indicadas, si han obtenido en los cursos propios de la licenciatura un mínimo de 24 créditos en traducción jurídica y/o económica, y de 16 créditos en interpretación referidos a la lengua extranjera para la que soliciten el nombramiento en combinación con el castellano. Pero, además, estos créditos han de corresponder a asignaturas dedicadas en su totalidad a la traducción jurídica y/o económica, debiendo quedar esta característica suficientemente acreditada por los programas correspondientes a dichas asignaturas —apartado segundo—.

Según la citada disposición normativa, las universidades deben enviar a la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, al comienzo de cada año académico, los programas de todas las asignaturas de la licenciatura en los que deberán figurar el código y el tipo de asignatura, el número de créditos y las horas lectivas correspondientes, las lenguas de trabajo, y el nombre del profesor que las imparte —apartado tercero—. Sin embargo a raíz de diversa información facilitada por el citado ministerio con motivo de diversas quejas, al parecer algunas universidades no envían los programas actualizados de estudios de las asignaturas de traducción jurídica y económica e interpretación, circunstancia que al parecer obliga al citado departamento a requerir directamente de los solicitantes la aportación de los repetidos programas.

Ante esta situación, la Oficina de Interpretación de Lenguas estaba reconociendo los créditos de las asignaturas de traducción jurídica y económica e interpretación, en base únicamente a la información que recogen los distintos planes de estudios y a los documentos facilitados por los solicitantes, fórmula que, al margen de ser contraria a la normativa que regula este tipo de nombramientos, a juicio de este organismo era difícil de mantener debido al continuo aumento de las solicitudes por parte de Licenciados en Traducción e Interpretación, todo lo cual originó que comenzaran a ser masivamente denegadas las solicitudes de titulados cuyas universidades no habían aportado la documentación preceptiva.

Parece por tanto que el hecho de que las universidades no remitan a la Oficina de Interpretación de Lenguas los programas actualizados de las asignaturas de la titulación correspondiente a los estudios universitarios de Traducción e Interpretación, además de suponer la inobservancia de lo dispuesto en la repetida Orden AEX/1971/2002, de 12 de julio, está generando perjuicios para las personas que han realizado tales estu-

dios en las universidades infractoras. Este supuesto se ha confirmado ya en relación con la Universidad de Valladolid, a cuyo Rectorado se dirigió una recomendación para que corrija esta actuación y un recordatorio de sus deberes legales, si bien se encuentran abiertas investigaciones con otras universidades en las que parece darse el mismo incumplimiento (11007625, 11023347, 11023474, etcétera).

La homologación de títulos de enseñanza superior ha merecido desde hace varios años un apartado específico en los informes de esta Institución, debido a las extraordinarias demoras y reiterados incumplimientos de plazos preceptivos por parte de los órganos administrativos responsables de la realización de los trámites procedimentales recogidos en el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, modificado por los Reales Decretos 309/2005, de 18 de marzo y 1393/2007, de 29 de octubre. Lo anterior se producía coincidiendo con el incremento extraordinario que desde la pasada década se había producido en España de titulados extranjeros y, en consecuencia, del número de solicitudes de homologación de títulos de enseñanza universitaria por los correspondientes títulos españoles, lo que llegó a colapsar las unidades administrativas encargadas de la instrucción, análisis y resolución de los expedientes de homologación de estos títulos.

Sin duda el apreciable cambio de tendencia respecto de años precedentes en el número de titulados extranjeros que emigran a España en busca de trabajo ha incidido en la disminución de las quejas recibidas durante 2011, en las que se denuncian demoras en la tramitación de estos expedientes. Probablemente también pueda atribuirse lo anterior al esfuerzo de las unidades administrativas competentes en la materia y a las mejoras procedimentales introducidas en el procedimiento, algunas de ellas derivadas de sugerencias y recomendaciones reiteradamente planteadas por esta Institución. Lo anterior no ha impedido, sin embargo, que sean aun frecuentes las quejas por el incumplimiento de los plazos de tramitación, en especial del plazo del que dispone el Consejo de Coordinación Universitaria para emitir el dictamen preceptivo sobre la formación académica acreditada en cada expediente de homologación, situación que se agrava cuando se trata de la reconsideración del dictamen inicialmente emitido, así como del plazo fijado para dictar la resolución del expediente (11006932, 11010377, 11011467, 10018701, 11013704, 11002215, 11008439, 11008440, 11021125, 11006534, 11007847, 11008053, 11008070, 11012760, etcétera).

También ha de mencionarse que durante 2011 han continuado presentándose quejas en relación con el desarrollo del proceso para la obtención del título oficial de Psicólogo Especialista en Psicología clínica al amparo de las previsiones correspondientes del Real Decreto 2490/1998, de 20 de noviembre, modificado por el Real Decreto 654/2005, de 6 de junio. En las quejas recibidas se cuestionaban aspectos de dicho proceso en similares términos que las recibidas durante el pasado año, dándoseles el mismo tratamiento que ya quedó minuciosamente detallado en el informe correspondiente al citado año (11000017, 11000023, 11000032, 11000033, 11000153, 11000243, 11000274, 11000635, etcétera).

Se recoge a continuación el resultado de dos investigaciones de carácter general iniciadas otros años sobre algunos procedimientos para la obtención o el reconocimiento de títulos de especialidades relacionados con el mundo de la salud. Uno es el caso del sistema excepcional y transitorio de obtención del título de Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria previsto por el Real Decreto 1753/1998, de 31 de julio, en el que se disponía la celebración de una prueba de Evaluación Clínica y Estructurada para la obtención de este título.

La demora en celebrar la convocatoria de esta prueba de Evaluación Clínica y Estructurada justificó el inicio de una investigación de carácter general ante la Dirección General de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección del entonces Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, desde donde se habían puesto de manifiesto las dificultades que habían impedido desde el año 2008 efectuar la convocatoria anual, precisando que la Comisión Técnica Delegada de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud analizaría las posibilidades de ejecución de la prueba en 2010, para un número variable de candidatos en función de las posibilidades presupuestarias, así como las posibles modificaciones en el formato inicial que, dentro de las características definidas en el Real Decreto 1753/1998, de 31 de julio, permitieran mejorar la eficiencia de la evaluación.

Lo anterior significaba que la convocatoria de la prueba de Evaluación Clínica y Estructurada cuya realización se estableció reglamentariamente con periodicidad anual llevaba 3 años de demora, suponiendo un perjuicio para los miles de ciudadanos a quienes ya en 2008 les asistía el derecho a presentarse, tras ser admitidos, y además la inobservancia del repetido Real Decreto 1753/1998, de 31 de julio, sobre acceso excepcional al título de Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria.

Lamentablemente similares motivos impidieron nuevamente que se llevaran a cabo estas previsiones durante 2010, si bien de los datos facilitados por el mencionado organismo se pretendía, en función de las previsiones presupuestarias para 2011, abordarlas en dicho período mediante el formato de examen ya presentado por la Comisión Nacional de la Especialidad. Durante 2011 se mantuvieron contactos frecuentes con el centro directivo arriba citado, lo que permitió a esta Institución mantener informados a los afectados y conocer las diversas iniciativas promovidas para intentar poner en marcha el procedimiento, resultando inicialmente todas ellas fallidas. Sin embargo el *Boletín Oficial del Estado* de 30 de noviembre de 2011 publicó la Resolución de 28 de noviembre de 2011, por la que se convocaron las pruebas de evaluación para el acceso excepcional al citado Título de Médico Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria.

Según la propia resolución, el objeto de la convocatoria era dar la máxima difusión y publicidad al calendario de celebración de esta prueba de Evaluación Clínica Objetiva y Estructurada. No obstante, y dado que la convocatoria iba dirigida a ciudadanos que se encontraban pendientes de su publicación desde el año 2008, resultaba sorprendente que el calendario que contenía emplazara a algunos aspirantes para una fecha extremadamente cercana a la de publicación. Parecía especialmente llamativo en este sentido, por ejemplo, que los aspirantes que desarrollan su ejercicio profesional o en su defecto, cuyo domicilio de notificaciones se situaba dentro del ámbito territorial de comunidades autónomas como Aragón, Asturias o Melilla fueran convocados para tres días después, teniendo que trasladarse a Madrid para el desarrollo de la prueba desde sus lugares de residencia o trabajo.

La justificación de este calendario se apoyaba, según la información recabada de la Subdirección General de Ordenación Profesional del arriba citado ministerio, en el hecho de que durante el transcurso de las diversas vicisitudes administrativas y jurisdiccionales surgidas durante el proceso de licitación del contrato de diseño, ejecución y evaluación de la prueba, se pudo conocer la posibilidad de que aquéllas finalizaran con tiempo suficiente para que la prueba pudiera celebrarse dentro del ejercicio de 2011, por lo que se procedió a dar la máxima difusión de ello entre los interesados.

Para tal fin se colgó el 24 de noviembre de 2011 en la página web del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y en el perfil del ministerio en la red social *Twiter*,

información sobre el contenido de la prueba y la previsión de su celebración entre los días 3 y 18. Asimismo, desde los órganos responsables de cada comunidad autónoma, se procedió a informar personalmente de esta posibilidad a los respectivos aspirantes de cada ámbito territorial, por escrito y por teléfono.

Paralelamente, al parecer, en todas las comunidades autónomas se ultimaron los preparativos de convocatoria mediante burofax o carta certificada urgente en el domicilio de cada aspirante, de forma que si efectivamente no existiera impedimento administrativo, la convocatoria sería lanzada en cada ámbito territorial el mismo lunes 28 de noviembre, lo que finalmente pudo llevarse a cabo. Dictada la resolución en la que se establecía el calendario de las pruebas, volvió a darse inmediata difusión de su contenido a través de Internet y en los tablones oficiales de anuncios, publicándose finalmente el 30 de noviembre en el *Boletín Oficial del Estado,* y celebrándose en las fechas previstas, con una participación similar a la de los presentados en la última edición celebrada en 2007.

Desde luego no es deseable realizar una convocatoria de prueba con tan escaso margen de tiempo entre notificación y fecha de examen, y así se puso de manifiesto por el Defensor del Pueblo ante los órganos correspondientes. Sin embargo es evidente que todavía lo es menos no celebrarla por cuarto año consecutivo y continuar con el enquistamiento de la situación, por lo que pese a lamentar la demora producida y la precipitación final, cabe valorar en sentido positivo que el esfuerzo aunado de los ministerios implicados y de los órganos responsables en cada Consejería de Sanidad haya permitido finalmente que los aspirantes que habían sido admitidos en su momento para acceder al título de médico especialista en Medicina Familiar y Comunitaria a través del procedimiento excepcional y transitorio que preveía el Real Decreto 1753/1998, de 3 de julio, hayan podido concurrir a la prueba de Evaluación Clínica y Estructurada que, con un nuevo diseño de carácter eminentemente práctico, ha evaluado su competencia profesional como médicos de familia a través de la resolución de diversos casos clínicos (09021376, 10035147, 11021051, 11011353, etcétera).

Se finaliza este apartado haciendo referencia a las actuaciones realizadas durante 2011 con motivo de las dificultades que también se ponían de manifiesto en el pasado informe, en orden a la puesta en marcha de la prueba teórica-práctica para el reconocimiento del título de Enfermero, a los efectos de ejercer en España la profesión regulada de enfermero responsable de cuidados generales a la que hacía referencia el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Esta disposición establecía las normas para permitir el acceso y ejercicio de una profesión regulada en España mediante el reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros de la Unión Europea y que permitieran a su titular ejercer en él la misma profesión, y en su articulado recogían los supuestos de las profesiones reguladas en España cuyo acceso y ejercicio estén supeditados a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales.

En estos supuestos, la autoridad competente española debe conceder el acceso a esa profesión y su ejercicio a los solicitantes que posean el certificado de competencia o título de formación exigidos por otro Estado miembro para acceder a esa misma profesión en su territorio o ejercerla en el mismo, pudiendo exigirse a la persona solicitante la realización de un período de prácticas o la previa superación de una prueba de aptitud, a elección del solicitante, cuando la formación acreditada por el título presentado

no se correspondiera con la exigida en España para el acceso a la profesión regulada. Sin embargo este procedimiento había quedado varios años en suspenso, encontrándose los múltiples expedientes de reconocimiento pendientes de su reanudación, lo que originaba múltiples quejas de las personas afectadas.

Durante la tramitación de las investigaciones sobre esta cuestión el departamento responsable comunicó que ante el elevado número de solicitantes de reconocimiento de títulos para ejercer la profesión de enfermero en cuidados generales, había quedado suprimida la opción que corresponde reglamentariamente al interesado de elegir entre prueba de aptitud y período de prácticas, resolviendo que las medidas compensatorias para obtener el reconocimiento de estos títulos consistirían en la obligación de superar una prueba teórica-práctica que sería diseñada por expertos y convocada con carácter anual a partir del año 2011.

Encontrándose próximo el momento en que debía realizarse la primera convocatoria de esta prueba, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que no se habían iniciado los trabajos imprescindibles para su diseño, por lo que para evitar un mayor perjuicio al ya ocasionado con la paralización de este procedimiento de reconocimiento de títulos, se recomendó en diciembre de 2010 a la Dirección General de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad que a la mayor brevedad se pusieran en marcha los trabajos preparatorios de la Comisión de Expertos para diseñar la prueba de referencia, y que se diera publicidad a las características y contenidos de la prueba para que sus destinatarios estuvieran informados al respecto con antelación suficiente a la convocatoria. Por último, se recomendó que en el año 2011 y sucesivos se realicen sin excepción las convocatorias oportunas de la prueba teórica-práctica para posibilitar el acceso al ejercicio profesional de los solicitantes que la superen.

Las tres recomendaciones del Defensor del Pueblo fueron expresamente aceptadas por el organismo investigado, así como posteriormente llevadas a efecto mediante la publicación de la Orden SPI/679/2011, de 8 de marzo, por la que se convoca a la realización de una prueba de aptitud a determinados nacionales de Estados miembros de la Unión Europea que han solicitado el reconocimiento de su cualificación profesional para ejercer en España la profesión de Enfermero responsable de cuidados generales, lo que permitió confiar en la normalización progresiva de las dificultades recogidas en las quejas recibidas sobre esta cuestión (10004555, 10029228, 11017050, 11017725, etcétera).

Por otra parte en la misma fecha de publicación que la anterior, quedó también convocada mediante Orden SPI/678/2011, de 8 de marzo, la prueba de aptitud para el reconocimiento de la cualificación de determinados nacionales de Estados miembros de la Unión Europea para ejercer en España la profesión de Matrona, lo que sin duda permitirá la conclusión de los expedientes de numerosas personas que se encontraban pendientes de la publicación de esta convocatoria, muchas de las cuales presentaron en su día quejas ante esta Institución reclamando el reconocimiento de su cualificación profesional a través de este sistema (07035801, 07036362, 08000980, 08015816, 09007462, 09012417, etcétera).

6.2.4. Becas y ayudas al estudio

La educación y el aprendizaje del individuo dependen de múltiples factores personales y ambientales, lo que implica que las desigualdades existentes en la sociedad podrían

llegar a ser reproducidas por los sistemas educativos, generando entre los ciudadanos una clara pérdida de eficiencia en la medida en que personas capacitadas se vieran imposibilitadas de acceder a los niveles educativos superiores por cuestiones económicas, territoriales, o de otra índole ajena a la capacidad y al esfuerzo personal.

Esta situación justifica la intervención del Estado en la creación de un sistema público y general de becas y ayudas al estudio para el acceso a los citados niveles educativos, sistema que debe ser aplicado de manera homogénea en todo el territorio persiguiendo dos objetivos básicos: la igualdad de oportunidades y la eficiencia. En este sentido, las ayudas al estudio constituyen una importante herramienta que permite dirigir la acción pública hacia determinadas personas o colectivos, con el objeto de intentar disminuir los desequilibrios de partida para el acceso a estudios distintos a los obligatorios y gratuitos.

En el ámbito español la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, reconocen expresamente el derecho de los estudiantes a obtener ayudas al estudio que garanticen la igualdad de oportunidades con independencia de su situación socioeconómica y de su lugar de residencia, y encomiendan al Estado, con cargo a sus presupuestos generales, el establecimiento de un sistema general de becas y ayudas al estudio que recoja con carácter básico los factores que aseguren la igualdad en el acceso a las becas y ayudas en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas.

El sistema de becas y ayudas al estudio personalizadas está regulado en la actualidad por el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, en el que se determinan las modalidades de las becas y las enseñanzas para las que se conceden los requisitos de carácter académico y económico que deben reunir sus candidatos, y los principios generales y condiciones de revocación y reintegro y de incompatibilidad de las becas, y además emplaza al Gobierno a actualizar periódicamente los parámetros básicos que se establezcan para evitar su devaluación por el transcurso del tiempo.

Esta norma ha sido modificada por el Real Decreto 708/2011, de 20 de mayo, por el que se fijaron los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio que serían de aplicación en el curso 2011-2012, al tiempo que introducía algunas novedades dirigidas a fomentar la mejora del rendimiento académico añadiendo un nuevo componente de beca destinado a recompensar el rendimiento de aquellos estudiantes universitarios que obtienen resultados académicos superiores a los requeridos para tener derecho a la beca, y por otra parte suprimía la exención de terceras y sucesivas matrículas salvo en el caso de las carreras técnicas y en las ramas de arquitectura e ingeniería, en las que la beca de exención de matrícula no cubriría el importe de los créditos que se matriculen por cuarta o sucesivas veces.

Debe aplaudirse por otra parte que las partidas destinadas a becas para el curso académico 2011-2012 no se hayan visto excesivamente afectadas por los ajustes derivados del plan de austeridad que actualmente padecen otros sectores de la vida pública española, aumentándose la inversión en becas un 5 por ciento, y manteniéndose los umbrales de renta y patrimonio familiar del curso pasado.

Entre las novedades más destacables de esta nueva norma cabe mencionar la equiparación de la cuantía de las becas salario de los estudiantes de ciclos formativos de grado superior con la de los estudiantes universitarios, así como algunas precisiones

que se efectúan sobre el articulado relativo a las fórmulas para valorar los umbrales indicativos del patrimonio familiar del solicitante de la beca.

Sobre esta última cuestión la literalidad del precepto que ha quedado ahora modificado, pero que se había mantenido durante varias convocatorias anteriores, constituyó el motivo de diversas actuaciones con ocasión de la tramitación de quejas ante el entonces Ministerio de Educación, en las que el Defensor del Pueblo mantuvo su discrepancia con los términos que contemplaban que a partir de cierta cantidad, el volumen de facturación de toda actividad económica de la familia del solicitante era siempre y en todo caso considerado por los órganos de selección de becarios como una circunstancia excluyente de la posibilidad de obtener una beca. Esta Institución entendía que cuando se trata de determinadas actividades económicas puede existir un extraordinario desfase entre el flujo económico bruto y el rendimiento neto de la actividad, lo que hacía que el volumen de facturación no reflejara la situación económica real del solicitante de la beca, y en virtud de ello dirigió al citado departamento una recomendación para la modificación de este criterio, que había sido inicialmente rechazada (10004502 y 11006526).

Hay por tanto que celebrar la modificación operada en la nueva norma y recogida en las convocatorias de las becas y ayudas al estudio de carácter general, y de movilidad para el alumnado de estudios posobligatorios y superiores no universitarios y para estudiantes de enseñanzas universitarias para el curso académico 2011-2012, que han quedado publicadas por Órdenes Ministeriales EDU/2099/2011, y EDU/2098/2011, de 21 de julio, en las que desaparece el citado criterio de denegación a partir del volumen de facturación de las actividades económicas de la familia, y se delimita a la consideración del volumen de ingresos computables de actividades económicas en estimación directa y en actividades agrícolas, ganaderas y forestales en estimación objetiva.

Sin perjuicio de la observación anterior, el desarrollo y aplicación de estas convocatorias de becas y ayudas al estudio han seguido originando numerosas quejas durante 2011, algunas de las cuales continúan reflejando discrepancias o errores en la valoración de la situación económica de las familias de los solicitantes de las becas, apreciándose un aumento significativo de las que cuestionaban las diversas fórmulas para la evaluación de los bienes patrimoniales de los miembros computables de la familia (11000025, 11000048, 11000196, 11000598, 11000801, 11003678, 11004626, 11006023, 11006698, 11007290, 11007600, 11007861, 11008306, 11009330, 11009837, 11010056, 11013943, 11016503, 11017880, etcétera).

En lo que afecta a la aplicación de los requisitos de carácter académico que deben cumplir los beneficiarios de las convocatorias arriba citadas, durante 2011 se ha recibido un mayor volumen de quejas respecto a las recibidas el pasado año contra la aplicación de estos mismos requisitos, pese a tener estos similares características que los exigidos en las últimas convocatorias de becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad (11005062, 11007465, 11007809, 11010244, 11010930, 11014067, 11019914, 11022827, 11023967, etcétera).

Algunas de las quejas recibidas en esta materia reflejan la dificultad que supone en la actualidad cumplir la condición que se exige al solicitante de no estar en posesión o no reunir los requisitos legales para la obtención de un título del mismo o superior nivel al de los estudios para los que se solicita la beca, requisito que se viene exigiendo desde hace muchos años en todas las convocatorias de becas de carácter general y de movilidad, y cuyo mantenimiento ha venido justificándose en base no solo a considerar rechazable subvencionar estudios que suponen un retroceso en el normal avance del

proceso educativo, sino especialmente por entender que el solicitante titulado tenía más facilidad para acceder al ámbito laboral y por tanto no era razonable concederle una beca para que alcance un título de igual o inferior nivel. Sin embargo es posible que la alta incidencia de desempleo entre los jóvenes titulados de hoy propicie que intenten conseguir una nueva titulación que les facilite lograr un empleo, aunque sea este menos cualificado que el que debieran proporcionarle sus estudios ya finalizados, e independientemente de que la nueva titulación a la que aspiran sea del mismo o de inferior nivel de la que ya poseen (11000438, 11008330, 11019542, 11024587, 11024802, etcétera).

Se menciona un supuesto que volvió a plantearse durante 2011 en relación con la exigencia del NIE a los solicitantes de becas y ayudas de carácter general y de movilidad. En el informe 2010 se alertaba de la incompatibilidad del contenido literal de algunos preceptos recogidos en varias convocatorias de becas y ayudas del entonces Ministerio de Educación con lo establecido por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, según la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional. En virtud de ello los requisitos relativos a señalar en la solicitud el NIE de todos los solicitantes de beca extranjeros, aportar una copia del documento correspondiente, o acreditar la condición de residente a los estudiantes extranjeros no comunitarios que solicitaban alguna de estas becas, implicaba aplicar criterios contrarios a la interpretación del mencionado artículo por el Tribunal Constitucional.

Tras diversas actuaciones del Defensor del Pueblo advirtiendo lo anterior, el entonces Ministerio de Educación aportó datos que permitieron deducir la adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a todas las consideraciones puestas de manifiesto, quedando además reflejado en cuantas convocatorias de becas y ayudas se publicaron desde entonces por dicho departamento, por lo que parecía que con ello quedaba reconocido el derecho de acceso al sistema público de becas y ayudas al estudio a todos los alumnos extranjeros, menores de 18 años, en las mismas condiciones que a los alumnos españoles.

Sin embargo los supuestos analizados durante 2011 implicaban cierta falta de efectividad de las medidas reglamentarias adoptadas en su momento, así como de las reuniones celebradas por el entonces Ministerio de Educación con las unidades de becas dependientes de las distintas comunidades autónomas. Trasladada esta situación al citado departamento reclamando un reforzamiento de las actuaciones correctoras efectuadas en su momento, la Dirección General de Atención, Participación y Empleabilidad de Estudiantes Universitarios remitió instrucciones escritas a las unidades de becas para que en lo sucesivo admitan a trámite sin excepción todas las solicitudes de los alumnos extranjeros menores de edad en las que ante la ausencia del NIE la identificación del solicitante se haga a través del pasaporte (11003587).

Se hace referencia a continuación a algunas reglas de procedimiento establecidas en las convocatorias de becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad, que por tercer año consecutivo han originado múltiples actuaciones del Defensor del Pueblo. Como ya se hacía mención en la sección correspondiente de los informes de 2009 y 2010, la implantación a partir de las convocatorias del curso 2009-2010 del sistema de formalización de solicitudes de beca por vía telemática había ocasionado múltiples inconvenientes para los solicitantes, dificultades que en ocasiones estaban originadas por fallos en el funcionamiento del sistema recién creado para la recepción de solicitudes a través de la sede electrónica del entonces Ministerio de Educación, o por errores cometidos por los solicitantes menos habituados a las nuevas tecnologías, cues-

tiones estas que han continuado generando numerosas quejas durante 2011 (11003910, 11011759, 11019439, 11019850, 11020074, 11020255, 11020262, 11021339, 11021583, 11022613, 11022952, 11023525, 11023557, 11024380, 11024389, 11024451, 11024795, etcétera).

El Defensor del Pueblo consideró que la implantación de este nuevo procedimiento, dirigido a simplificar los procedimientos administrativos y a facilitar el acceso de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo, requería un previo y paulatino desarrollo de los medios técnicos necesarios, y en todo caso no justificaba la falta de previsión del citado departamento sobre la necesidad de permitir al ciudadano un período suficiente de adaptación al nuevo método de formulación de solicitudes, por lo que en su momento se dirigió una recomendación al entonces Ministerio de Educación, que fue expresamente aceptada y puesta en práctica, acerca de la necesidad de que las sucesivas convocatorias de becas contemplen la formalización de las solicitudes por vía telemática como una opción que no excluyera su cumplimentación mediante su presentación física en los registros, oficinas de correos y demás dependencias admitidas legalmente para la presentación de escritos o comunicaciones por los ciudadanos, lo que quedó expresamente recogido en las convocatorias de becas de carácter general y de movilidad para el curso académico 2011-2012, para alumnado de estudios posobligatorios y superiores no universitarios y para estudiantes de enseñanzas universitarias (09014348).

Lamentablemente, en esta Institución se tuvo conocimiento en diciembre de 2011 de que, a pesar de lo anterior, cientos de estudiantes participantes de las convocatorias de becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad para el curso 2011-2012 convocadas por el entonces Ministerio de Educación, para estudios posobligatorios y superiores no universitarios y para enseñanzas universitarias, habían quedado excluidos del procedimiento por haber cometido el mismo error de interpretación del trámite correspondiente a la finalización del proceso telemático. Al parecer en la mayor parte de los supuestos los alumnos solo tuvieron conocimiento del error una vez concluido el plazo de presentación de solicitudes, momento a partir del cual se permite a cada aspirante acceder a los datos de su solicitud en la página web del citado ministerio, comprobando entonces que sus datos figuraban debidamente grabados en los correspondientes formularios dentro del plazo reglamentario, pero sus solicitudes no habían sido al parecer correctamente enviadas por vía telemática.

Sin perjuicio de lo anterior los estudiantes afectados habrían actuado de conformidad con las reglas de procedimiento recogidas en las Órdenes EDU/2099/2011 y EDU/2098/2011, de 21 de julio, por las que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad, para el curso académico 2011-2012, para alumnado que curse estudios posobligatorios y superiores no universitarios, y para estudiantes de enseñanzas universitarias (arts. 45 y 37, respectivamente), cumplimentando la solicitud en el plazo establecido y mediante el formulario accesible por vía telemática mediante la sede electrónica.

En caso de confirmarse esta circunstancia, en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte habría por tanto constancia de la grabación correcta de los respectivos formularios por los solicitantes y de las fechas en las que llevaron a cabo las correspondientes grabaciones de sus solicitudes, pero no así del efectivo envío de éstas, dado que al parecer y según los datos a los que tuvo acceso el Defensor del Pueblo el propio diseño del proceso de formalización de la solicitud por esta vía habría provocado que tras recibir la conformidad, los estudiantes afectados consideraran finalizado el proceso y debi-

damente presentada su solicitud, encontrándose actualmente sin embargo fuera de la convocatoria de estas becas.

Al margen de otras actuaciones ya emprendidas por esta Institución con ocasión de quejas individualmente presentadas ante algunos supuestos similares, esta Institución consideró oportuno iniciar de oficio una investigación dirigida a conocer el criterio que sobre esta cuestión ha adoptado el departamento actualmente responsable de la gestión de las convocatorias de estas becas en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, así como las posibles alternativas que puedan ser proporcionadas a este colectivo de alumnos afectados, muchos de los cuales se encuentran en posesión de todos los requisitos de carácter académico y económico exigidos en las arriba citadas convocatorias para obtener las becas y ayudas a las que aspiraban, y sin ellas podrían verse obligados a abandonar sus estudios (11024676).

Con independencia del resultado que generen las distintas investigaciones individuales abiertas ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en relación con estas deficiencias, así como la actuación de carácter general iniciada de oficio, vuelve a reiterarse en este informe, como ya se hizo en los dos que lo preceden, la necesidad de un nuevo planteamiento por parte del ministerio convocante para abordar con la suficiente prontitud las dificultades que continúa generando la implantación del sistema de formalización de solicitudes de becas y ayudas de carácter general y de movilidad a través de la página web del departamento.

Se menciona también un supuesto que tiene relación con la situación arriba descrita, y que afectaba a una estudiante a la que dificultades similares a las ya señaladas para presentar su solicitud por vía telemática la habían obligado a presentarla en papel impreso, lo que parecía estar provocando que estuviera tramitándose con mayor demora que las presentadas a través de la sede electrónica de dicho departamento. Desde el entonces Ministerio de Educación se reconoció que las distintas convocatorias de beca establecen como forma preferente para la tramitación de solicitudes la informática, lo que justificaba en la consideración de que con ello se incrementa la eficacia y eficiencia de la Administración y se disminuye el tiempo de tramitación de las becas.

No cabe duda de que la utilización de medios electrónicos e informáticos puede contribuir a la consecución de estos fines, pero ello no puede llevar a perder de vista que los ciudadanos siguen teniendo derecho a optar por otros medios de comunicación, y que tal opción no debe penalizar sus derechos y expectativas. En consecuencia, dadas las frecuentes dificultades a las que todavía se enfrentan los solicitantes de becas y ayudas de carácter general y de movilidad para someterse al modo considerado preferente para la tramitación de sus solicitudes, se dirigió al entonces Ministerio de Educación una recomendación, que fue expresamente aceptada y puesta en práctica, en orden a que se instruyera a las unidades y órganos que participan sucesivamente en la tramitación de las solicitudes de becas y ayudas para que las que no sean presentadas a través de la sede electrónica del referido ministerio no sufran, en ningún caso, demora alguna en su tramitación (10035230).

En lo que afecta a otros procesos selectivos para la concesión de ayudas convocadas por el entonces Ministerio de Educación, se hace mención a las ayudas para cursos de lengua extranjera que son convocadas anualmente con la finalidad y la justificación de favorecer la inserción de los jóvenes en el mercado laboral mediante el estudio y la práctica del idioma inglés, así como facilitar la preparación de la futura prueba oral de lengua extranjera en los exámenes de acceso a la universidad a los estudiantes de 16 años que estén cursando primero de bachillerato o primero de enseñanzas profesio-

nales de música y danza, de grado medio de formación profesional, de artes plásticas y diseño y de enseñanzas deportivas y de idiomas.

Las bases de las sucesivas convocatorias de estas ayudas no contenían previsiones específicas para atender supuestos como el planteado en 2010 ante el Defensor del Pueblo, en el que se denunciaba la exclusión de la convocatoria del curso 2010-2011 a una estudiante de 15 años por no cumplir el requisito de edad mínima exigido en la convocatoria, debido a que por razones de su alta capacidad intelectual se encontraba en el momento de la solicitud cursando primero de bachillerato, aunque por su edad le correspondiese estar escolarizada en el curso inmediatamente anterior, aun cuando en razón de los estudios cursados sí participaba plenamente del objetivo de la convocatoria atinente a la preparación de la futura prueba oral de lengua extranjera en los exámenes de acceso a la universidad.

Se destaca la acogida dispensada por el entonces Ministerio de Educación a la recomendación formulada a la Dirección General de Formación y Orientación Universitaria, para que en lo sucesivo las mencionadas convocatorias de ayudas para cursos de lengua extranjera incluyeran en sus bases reguladoras las previsiones necesarias para que pudieran participar y, en su caso, obtener las ayudas correspondientes la totalidad de los alumnos que, cumpliendo los restantes requisitos, estuvieran efectivamente cursando los estudios que fueran objeto de tales ayudas en razón de cualquiera de sus finalidades.

En cumplimiento de esta recomendación la Orden EDU/404/2011, de 17 de febrero, por la que se convocaron ayudas para cursos de lengua inglesa, durante el verano de 2011, destinadas a jóvenes de entre 16 y 30 años (*Boletín Oficial del Estado* de 28 de febrero), prevé expresamente que puedan ser adjudicadas a aquellos alumnos de bachillerato nacidos con posterioridad al 31 de diciembre de 1994 que, reuniendo todos los demás requisitos, se encuentren escolarizados en un curso superior a aquel que les corresponde por razón de su edad, en atención a circunstancias asociadas a altas capacidades intelectuales (10013513).

Se menciona también un supuesto que afecta con frecuencia a los aspirantes a obtener becas de colaboración de estudiantes en departamentos universitarios, con la finalidad de que participen en las correspondientes tareas durante todo el curso académico. Las distintas convocatorias de estas becas establecen como requisitos necesarios para su obtención por el alumno haber superado un determinado número de créditos y estar matriculado de la totalidad de las asignaturas o créditos que resten para finalizar los estudios, debiendo cumplirse estos requisitos necesariamente a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes.

Como consecuencia de lo señalado se plantea un problema que suele afectar especialmente cuando los alumnos realizan otras actividades académicas que dan lugar a un reconocimiento de créditos con posterioridad al plazo de presentación de solicitudes de estas becas. Es el caso, entre otros, de los alumnos que participan en el programa ERASMUS. Estos alumnos, aunque han cursado las materias antes de la finalización del plazo de presentación de solicitudes, en algunas ocasiones no ven reconocidos los créditos cursados hasta mucho después, por lo que en la fecha límite de acreditación de los requisitos para la obtención de la beca de colaboración no pueden justificar su cumplimiento, achacable todo ello a la ausencia de un mecanismo lo suficientemente ágil para el reconocimiento de los créditos realizados, a fin de que la totalidad de éstos consten en el informe que la universidad ha de remitir para la resolución de la solicitud de la beca de colaboración.

Trasladado lo anterior al entonces Ministerio de Educación con motivo de un supuesto que reflejaba esta situación, y con el fin de buscar alguna fórmula que evite los perjuicios que ocasiona a los alumnos afectados, se hizo expresa referencia a esta cuestión en la reunión del Consejo de Universidades celebrada en noviembre de 2011, alertándose a los rectores de las universidades del perjuicio que supone para los alumnos esta situación, provocada por las propias universidades en la tramitación del reconocimiento de los créditos, y solicitando de las universidades que adoptaran las medidas oportunas para que los estudiantes que hayan solicitado beca de colaboración y tengan pendiente el repetido reconocimiento por cualquier motivo, puedan obtenerlo antes de que finalice el plazo de presentación de solicitudes de las becas (11007465).

En otro orden de cosas, el desarrollo del Programa Préstamos Renta Universidad, dirigido a ayudar a jóvenes graduados a financiar suficientemente los estudios de máster y a afrontar a su vez otros gastos personales vinculados a la realización de los mismos, viene motivando desde el año 2009 numerosas quejas sobre las reiteradas demoras en la publicación de las convocatorias anuales y en la tramitación de los procedimientos de adjudicación de estos préstamos, de todo lo cual ha alertado esta Institución en los sucesivos informes y es objeto de un exhaustivo seguimiento respecto de los motivos y justificaciones que han venido siendo aducidos por el entonces Ministerio de Educación sobre las demoras denunciadas que parten, según este departamento, de las dificultades derivadas de la compleja tramitación administrativa de las órdenes de convocatoria por las que se publican estas ayudas.

Ya en el informe anual correspondiente al año 2009 esta Institución denunciaba la demora en la publicación de la orden que debía regular los préstamos para la realización de los estudios de máster en el curso 2009-2010 al amparo del Programa Préstamos Renta Universidad. En su momento, para tratar de justificar esta situación, se aludió a las modificaciones introducidas en la orden de convocatoria respecto a las de cursos anteriores y a los diversos trámites administrativos que debían superarse antes de proceder a la publicación de dicha orden, publicación esta que no se produjo hasta el mes de noviembre de 2009, cuando ya estaba muy avanzado el primer trimestre del curso académico correspondiente.

La siguiente convocatoria no sólo no corrigió esa deficiencia sino que sufrió una demora aún mayor, ya que se publicó cuando el primer trimestre del curso académico ya había finalizado. Nuevamente las razones aducidas por el departamento responsable apuntaban a la complejidad de los trámites administrativos inherentes a este tipo de convocatorias, que se describían minuciosamente, a lo que se adicionaba en esta ocasión la necesidad de dar cumplimiento a los requerimientos derivados de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010, de adopción de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, así como a la necesidad de proceder a la aprobación y posterior suscripción de un convenio con el Instituto de Crédito Oficial, al ser dicha entidad la que articularía la concesión final de estos préstamos.

Esta Institución es consciente de las dificultades derivadas de la complicada tramitación administrativa de la orden de convocatoria, y valora el esfuerzo realizado para el mantenimiento de este programa en el marco de una situación económica desfavorable, de lo que ya se hizo expresa referencia en el informe de 2010, pero ese esfuerzo ha quedado en gran medida eclipsado por la incoherencia temporal de su desarrollo, que lleva a excluir de su campo de acción a todos aquellos estudiantes a los que disponer de los fondos necesarios para proseguir sus estudios les resulta imprescindible en su inicio y

solo favorece a aquellos otros que, de algún modo, pueden disponer de otros recursos económicos para afrontarlos.

Tal consideración llevó a formular a la Dirección General de Política Universitaria del entonces Ministerio de Educación tres recomendaciones, en las que se planteaban distintas actuaciones dirigidas a permitir que los posibles beneficiarios de los préstamos puedan conocer, en el momento de decidir la continuación de sus estudios, si reúnen los requisitos necesarios para obtener el préstamo, y que la obtención de los fondos tras la formalización de los préstamos se produzca cuando los estudiantes destinatarios de los mismos hayan de afrontar los gastos correspondientes.

En primer lugar se recomendó que para el período en el que se mantenga vigente este programa se establezca un marco normativo estable en el que se determinen los requisitos que deben cumplirse para la obtención de préstamos a largo plazo ligados a la renta futura, para facilitar la realización de las enseñanzas de máster y doctorado, de manera que los posibles beneficiarios tengan conocimiento de los mismos con independencia de la convocatoria anual de los préstamos. El ministerio informante señaló al respecto que pese a ser una medida deseable la realidad obligaría a introducir cambios en el programa que no podrán eludirse, ya fuera por normativa obligatoria o para mejorar las prestaciones del programa, y, como ejemplo, se mencionaban las modificaciones que han venido produciéndose desde el comienzo de la vigencia del Programa de Préstamos.

Se recomendó además que la convocatoria correspondiente a cada curso académico se publique con antelación suficiente al inicio del mismo, para posibilitar que el proceso de solicitud y el de concesión y formalización de los préstamos se pueda llevar a cabo en las fechas idóneas para el cumplimiento de sus objetivos. Frente a esto el órgano informante aludía nuevamente a los motivos por los que en los sucesivos años se han ido retrasando las fechas de publicación de las órdenes de convocatoria, si bien manifestaba coincidir plenamente con la recomendación del Defensor del Pueblo.

Para el supuesto de no poder cumplir los objetivos recomendados, el Defensor del Pueblo proponía alternativamente que se estudiara sustituir el sistema actual de convocatorias anuales por otro sistema de carácter abierto y permanente que posibilite la solicitud y, en su caso, la autorización para la formalización de los préstamos, dentro de las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio, en el momento adecuado a los estudios que se vayan a cursar y a la atención de los gastos que tales estudios generen, de manera que los solicitantes puedan saber si van a disponer o no de los recursos económicos necesarios para ello. Ante esta opción el centro directivo consultado manifestó que aunque supondría un cambio profundo del programa, tanto en su instrumentación práctica como de financiación, la alternativa propuesta por el Defensor del Pueblo sería objeto de estudio y consulta a nivel presupuestario y de gestión con el Instituto de Crédito Oficial y las entidades financieras, con el fin de adecuar los elementos utilizados por el actual sistema (10032521, 10032797, etcétera).

También fueron investigados por esta Institución durante 2011 los retrasos e irregularidades de diversa índole producidos en la gestión de la convocatoria llevada a cabo por la Orden EDU/3495/2010, de 16 de diciembre, del subprograma Estancias de movilidad posdoctoral en centros extranjeros del Programa Nacional de Movilidad de Recursos Humanos de Investigación, en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011.

Estas irregularidades, que habían sido ya detectadas en la convocatoria correspondiente al año 2009, afectaban a la aplicación telemática y daban lugar a la necesidad de subsanar documentación presentada a través de esta aplicación, lo que unido a otras cuestiones estaba produciendo una demora considerable en el trámite de admisión de solicitudes, y generando a su vez desigualdades desfavorables para los aspirantes cuyas solicitudes no habían sido revisadas porque dispondrían de un plazo menor para preparar y entregar la documentación en caso de que debieran hacerlo, así como diferencias en cuanto a la actualización de los méritos científicos alegados por cada participantes. Por último y respecto al proceso de evaluación de solicitudes las quejas recibidas en esta materia aludían a que los paneles de evaluadores no son públicos, a diferencia de lo que ocurre en otras convocatorias de características similares; y, asimismo, a que las evaluaciones son anónimas, no accesibles a los interesados y a que tampoco son públicos los criterios que se aplican en la evaluación.

Sobre esta problemática la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aludía nuevamente a la complejidad de los trámites administrativos previos que exige atender en este tipo de convocatorias, así como al sistema de identificación y alta de las solicitudes y al proceso de revisión de estas por la unidad administrativa, que había sido al parecer más lento y complejo de lo habitual al tener que realizarse comprobaciones a través documentación electrónica, a lo que se había sumado las bajas de enfermedad del personal destinado a la misma, todo lo cual había alargado más de lo previsto el proceso.

Ante esta situación la Dirección General de Política Universitaria comunicó que el órgano gestor de dicha convocatoria había mantenido una reunión con los representantes de la Federación de Jóvenes Investigadores en la que se repasaron todas las deficiencias y se les informó detalladamente del proceso y de las causas de los retrasos, así como de la tramitación administrativa de los expedientes y de forma particular de las incidencias relativas a la gestión a través de la Sede Electrónica. Por otra parte las deficiencias puestas de manifiesto por esta Institución en la gestión de esta convocatoria fueron analizadas por la Subdirección General de Formación y Movilidad del Profesorado y aportadas diversas alternativas que serían trasladadas a la próxima convocatoria (11014344, 11013298, 11014352, 11014438, 11014480, 11014490, 11014504, 11014513, 11014520, 11014549, 11014815, 11014820, 11015345, 11015634, 11015639, etcétera).

Se finaliza este apartado haciendo nuevamente referencia a dilaciones administrativas con ocasión de convocatorias de becas, en esta ocasión para la formación práctica en el área de alimentación, para diplomados universitarios y titulados superiores, convocadas por el entonces Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

La Orden APA/2782/2007, de 19 de septiembre, por la que se establecieron las bases reguladoras y se convocaron las referidas becas para la formación práctica, disponía una periodicidad mensual en el abono de las becas, pese a lo cual, a través de la tramitación de diversas quejas, se comprobó que era habitual el retraso en el abono mensual de las becas a los beneficiarios, lo que se acentuaba en los períodos de vacaciones.

Confirmadas estas dilaciones por la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios del ministerio convocante, se trataban de justificar en base a la complejidad de los trámites que han de llevarse a cabo y que no se inician hasta que no se ha emitido el certificado de cumplimiento de las obligaciones inherentes a la beca, lo que no ocurre hasta los últimos días de cada mes. Asimismo, se confirmó que en los períodos de vacaciones el retraso suele incrementarse cuando es precisa la obtención de la firma de algún funcionario o autoridad que en ese momento esté disfrutando de su perío-

do vacacional. Adicionalmente el centro directivo actuante trasladó diversas iniciativas ante la Subsecretaría del Departamento y ante la Intervención Delegada a fin de agilizar los trámites para efectuar el pago de estas becas.

Los datos aportados permitían observar que el abono de la mensualidad correspondiente al mes de diciembre —sin duda debido a la necesidad de cierre del ejercicio presupuestario— se efectúa de modo mucho más ágil que los restantes, expidiéndose la correspondiente certificación no en los últimos días del mes sino con anterioridad, lo que llevó a esta Institución a plantear a la Dirección General mencionada la conveniencia de que se actuara de igual modo en las restantes mensualidades para obtener similares resultados. Por otra parte, todo parecía indicar que los habituales retrasos se relacionan con la intervención previa del gasto y los trámites sucesivos de este modo de fiscalización. Teniendo en cuenta las características de las becas a las que se viene haciendo referencia y las tareas encomendadas a sus beneficiarios, y que con carácter previo a su convocatoria ya se ha producido la aprobación del gasto y que su resolución conlleva, asimismo, el compromiso del gasto correspondiente, el Defensor del Pueblo sugirió la posibilidad de que se plantee a la Intervención General de la Administración del Estado la sustitución de la intervención previa del gasto por una fiscalización a posteriori a través de auditorías, a fin de que los pagos mensuales puedan producirse de manera inmediata a la emisión del documento que acredite el cumplimiento de las obligaciones por parte de los beneficiarios de estas becas.

Para la puesta en práctica de la solución sugerida por el Defensor del Pueblo se alegaron diversos obstáculos normativos, aunque se apuntó la posibilidad de introducir modificaciones en posteriores convocatorias que permitieran dotar de mayor agilidad al procedimiento de concesión y pago de estas becas.

No se ha logrado conocer el alcance de tales posibles modificaciones, pero se ha reiterado ante el departamento convocante de este tipo de becas la necesidad de adoptar la agilidad acreditada en el pago de las mensualidades correspondientes al mes de diciembre como modelo a seguir para el abono de las restantes mensualidades, y asimismo la conveniencia de acordar las medidas necesarias para evitar que los períodos vacacionales generen dilaciones mayores que las que se producen en el abono de otras mensualidades (10018279 y 10024665).

7. ADMINISTRACIÓN SANITARIA

7.1. Consideración general

Desde la perspectiva de la actuación de los poderes públicos en materia de salud, y más en concreto de los servicios sanitarios, es evidente que, en estos momentos, nos encontramos inmersos en un período de profundos cambios. Y no solo en lo que afecta al sistema asistencial considerado en sí mismo, sino también en el de los valores sociales y en el de las expectativas que los ciudadanos y la sociedad demandan. Valores y expectativas que giran en torno a la mejor atención posible dentro de unos criterios de mejora de la calidad, como manifestación del perfeccionamiento progresivo del derecho constitucional a la protección de la salud.

En este escenario de cambios, un representativo número de ciudadanos han expresado ante al Defensor del Pueblo, especialmente a partir de finales de 2011 y cada vez con mayor intensidad, su inquietud en torno a posibles limitaciones en el acceso, nivel y

calidad de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, como consecuencia de la crisis económica y financiera actual.

Desde la óptica de una institución constitucional como el Defensor del Pueblo, encargada de supervisar la actividad de las distintas administraciones para garantizar que esa actividad se ajusta a los derechos fundamentales de las personas, es preciso resaltar, a modo de primera conclusión, que, a pesar de las no pocas dificultades que presentan los nuevos tiempos, la protección de la salud debe constituir una prioridad en las políticas de los países avanzados, en consonancia con el hecho de que uno de los aspectos que más preocupa a los ciudadanos es el de su protección y seguridad en términos de salud.

En esta línea de exposición, es importante tener presente que, tal y como se refleja en el «barómetro sanitario 2010», elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas y publicado el 14 de abril de 2011, la sanidad representa, con diferencia sobre el resto de áreas, la de mayor interés para los ciudadanos, quienes, en el marco de esta apreciación, están demandando un proceso de modernización de la organización y gestión sanitaria. Prueba de ello es que, según el mencionado barómetro, el 73,9 por ciento de los españoles opina que el sistema sanitario funciona bien o bastante bien, considerando el 50 por ciento de ellos que, no obstante, son necesarios algunos cambios.

En cuanto a los planteamientos de los ciudadanos expuestos ante el Defensor del Pueblo en materia de sanidad, cabe afirmar que, en términos generales, se centran en aspectos básicos relacionados con la calidad, equidad, participación y organización en el sistema público sanitario. Más en concreto, las quejas formuladas inciden fundamentalmente en cuestiones relativas a la gratuidad de la asistencia, la información y documentación clínica, la ordenación de las prestaciones sanitarias, las demoras en la prestación de la asistencia sanitaria, la salud mental, la práctica profesional y la prestación farmacéutica. En estas quejas subyace también la percepción de que el acceso a las prestaciones sanitarias, independientemente del lugar de residencia, no se efectúa en condiciones de igualdad efectiva, como consecuencia, entre otros extremos, de la todavía insuficiente implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el Sistema Nacional de Salud, y especialmente, la expansión de la historia clínica digital y la consolidación de historias clínicas y recetas electrónicas compartidas por todos los servicios de salud.

7.1.1. Universalización y gratuidad del derecho a la asistencia sanitaria

Desde el enfoque de la universalidad, la prestación de asistencia sanitaria a dispensar por el Sistema Nacional de Salud se configura como un derecho universal de todos los ciudadanos residentes en territorio nacional. La efectividad de este derecho exige que la materialización de las prestaciones se realice en condiciones de igualdad efectiva, siendo comunes las normas de utilización de los servicios sanitarios, con independencia de la condición en que se acceda a las mismas, es decir, bien acreditando la gratuidad de la atención a través de la correspondiente tarjeta sanitaria del servicio de salud de que se trate, bien con la consideración de «paciente privado». Ello sin perjuicio de los posibles trámites administrativos tendentes al resarcimiento de la atención prestada, si fuera procedente.

Expuesto el carácter universal de la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud, es preciso resaltar que no puede predicarse lo mismo respecto a la financiación

enteramente pública de esta prestación y, en consecuencia, la plena gratuidad para sus beneficiarios, en la medida en que, en este sistema y según información facilitada por el Ministerio de Sanidad, tiene derecho a recibir asistencia sanitaria gratuita el 99,4 por ciento de la población, que ha accedido bien por su condición de afiliados a la Seguridad Social (titulares y beneficiarios), o bien por el reconocimiento del derecho establecido en diversas normas (entre otras, Ley de Integración Social de Minusválidos, Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 1989 para personas sin recursos económicos suficientes y Ley 26/1990, para perceptores de pensiones no contributivas). En suma, y aun cuando se ha avanzado notablemente en la gratuidad de la asistencia sanitaria pública, lo cierto es que todavía no es plenamente efectiva, dado que un segmento de la población todavía debe sufragar el coste de la asistencia sanitaria prestada en centros y servicios del Sistema Nacional de Salud.

En el marco de la doble perspectiva de «universalidad» y «gratuidad», el Defensor del Pueblo ha llevado a cabo no pocas actuaciones, plasmadas en recomendaciones a los Ministerios de Sanidad y de Presidencia, en relación con la extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública al cien por cien de la población residente en nuestro país. La publicación de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, cuya disposición adicional sexta «extiende el derecho al acceso a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles residentes en territorio nacional, a los que no pudiera serles reconocidos en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico», viene a dar solución, una vez que se desarrolle reglamentariamente, a uno de los retos fundamentales que presenta, en la actualidad, la sanidad española, como es la existencia de varios cientos de miles de personas, residentes en España, y sin derecho a la gratuidad de la atención sanitaria pública.

Entre el significativo número de quejas sobre esta gratuidad de la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud, cabe citar, por su significación y a título meramente de ejemplo, la formulada por los padres de un menor de edad y residentes en la Comunidad de Madrid, quienes, tras expresar que todos ellos carecían del derecho a la asistencia sanitaria, manifestaron que debían asumir directamente el coste de la atención prestada a su hijo en un centro sanitario. Asumiendo el criterio expuesto por el Defensor del Pueblo, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid comunicó que «efectivamente, los menores de dieciocho años tienen derecho a la asistencia sanitaria gratuita, independientemente de su capacidad económica, siempre que no lo tengan reconocido a través de los regímenes de la Seguridad Social» y que «se habían cancelado las facturas emitidas con ocasión de la atención prestada al paciente» (10017781).

Por lo que concierne a la universalización de la asistencia sanitaria, detallada exposición requiere el procedimiento establecido en la Comunitat Valenciana, que se traducía en la derivación de pacientes —que demandaban atención en los servicios de urgencia de centros de salud y no acreditaban en ese momento su derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social— a un centro hospitalario, en ocasiones ubicado en otro municipio y distante del centro de salud en el que solicitaban ser atendidos, con fundamento en que, de este modo, se garantizaba la facturación de la asistencia, y no en criterios estrictamente clínicos, ya que, de acreditarse el referido derecho, la atención se prestaba en el centro de salud. Ello motivó que el Defensor del Pueblo dirigiera una recomendación a la Agencia Valenciana de Salud, al objeto de que se adoptaran las medidas pertinentes y tendentes a que el acceso a las áreas de urgencia de los centros de atención primaria por parte de pacientes que no acrediten, en el momento de recabar la atención, el derecho a obtener la misma con carácter gratuito, se realizara con base en razones estricta y exclusivamente clínicas y en términos de igualdad efectiva

con el resto de los pacientes. En relación con ello, la mencionada Agencia de Salud ha expuesto que aceptaba la citada recomendación y que, para su efectiva aplicación, se comunicaría a los gerentes y a los comisionados de los Departamentos de Salud dicha aceptación (10006595).

7.1.2. Información y documentación clínica

En armonía con lo previsto en el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, establece que los principios que deben orientar toda la actividad relativa a la información y la documentación clínica son la dignidad de la persona humana y el respeto a la autonomía de su voluntad y a su intimidad.

No obstante estos principios, es menester reiterar, un año más, que siguen produciéndose situaciones que dan a entender que el cumplimiento de la citada ley básica no es todavía el deseable. En efecto, la autonomía del paciente, la confidencialidad e intimidad, la información sanitaria, la documentación clínica y la participación social en los servicios sanitarios están presentes en no pocas de las quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo.

Entre estos supuestos, cabe traer a colación, en primer término, la situación de un menor de seis meses de edad, quien, en el curso del «programa de salud de niño sano», fue sometido, por un especialista en pediatría, a un procedimiento en contra de la voluntad expresa de sus padres. En su informe, la Agencia Valenciana de Salud, asumiendo el criterio expuesto por esta Institución —en el sentido de que toda actuación en el ámbito de la salud de un paciente necesita el consentimiento libre y voluntario del afectado, que se otorgará por representación cuando el paciente menor de edad no sea capaz de comprender el alcance de la intervención— señaló que, «dado que estos exámenes de salud, aunque altamente recomendables, son voluntarios, pudiéndose negar los padres o tutores a la realización del programa de salud infantil en su totalidad o parcialmente», había dirigido una comunicación al mencionado especialista, recordando la necesidad de contar con el consentimiento de los padres o tutores para llevar a cabo los exámenes de salud (11001441).

También, y por afectar a derechos fundamentales, referencia particular merecen dos de las investigaciones en relación con la intimidad de los pacientes y la confidencialidad de toda información relacionada con su estancia en instituciones sanitarias. La primera de ellas —finalizada en 2011 y a la que se hizo mención en el informe del pasado año— guarda conexión con dos pacientes, atendidos en sendos centros dependientes del Servicio Canario de Salud, y con el hecho de que la atención dispensada permitió que terceras personas pudieran conocer los concretos procesos de enfermedad que les afectan (VIH/SIDA). La confidencialidad de los datos clínicos de pacientes, necesidad de protección que debe intensificarse, dado el carácter estigmatizante creado en torno a la citada enfermedad y por la mayor posibilidad de discriminación de diversa entidad de la que pueden ser objeto, motivó una recomendación del Defensor del Pueblo a la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, con objeto de que se dictaran las instrucciones oportunas para extremar, en los centros implicados en la atención a pacientes seropositivos, las medidas establecidas respecto al derecho a la intimidad como derecho fundamental. En su contestación, la mencionada Consejería informó

acerca de la implantación de diferentes medidas sobre el tratamiento de datos de carácter personal, subrayando que se había dado traslado de la aludida recomendación a todos los centros sanitarios, a fin de intensificar las medidas destinadas a garantizar la confidencialidad de la información sobre procesos de VIH/SIDA y otras enfermedades (10006214).

La segunda de las investigaciones versa sobre la constatación de fallos en el tratamiento de datos personales, que han permitido a terceras personas el conocimiento de datos de salud de pacientes, con la consiguiente vulneración de lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y de demoras en el acceso a historias clínicas por parte de personas interesadas. Para ilustrar este aspecto, se expone seguidamente una investigación, cuya tramitación ha evidenciado que, entre la documentación facilitada, no sin cierto retraso, a la hija de un paciente fallecido en un centro hospitalario de Castellón, figuraban datos clínicos de tres pacientes distintos a su padre y no vinculados a la familia. Tras constatar este fallo, se solicitó un informe complementario a la Agencia Valenciana de Salud referente a la adopción de medidas de seguridad y de calidad respecto al tratamiento de datos de carácter personal y para reducir la demora en la entrega de la documentación clínica a los interesados que la soliciten. La Agencia de Salud indicó que se habían puesto en práctica las medidas propuestas por el Defensor del Pueblo, detallando, entre otras, las siguientes: elaboración de un documento de seguridad a fin de identificar los ficheros y sistemas de información; establecimiento de un procedimiento que garantice la seguridad y deber de secreto; designación de un responsable de seguridad para la coordinación y control de las medidas definidas; realización de una auditoría sobre una muestra aleatoria de historias clínicas en el hospital en el que se detectaron fallos en el tratamiento de datos personales; supervisión exhaustiva de la correcta identificación de los documentos clínicos entregados a los interesados; y elaboración de un manual de procedimiento sobre plazos de entrega de la documentación clínica recabada por los pacientes, o sus familiares, en aras a agilizar dicha entrega, que no será superior a un mes desde la petición (10014889).

De otra parte, y por lo que se refiere al derecho de acceso a la documentación clínica, se detallan seguidamente dos de las investigaciones llevadas a cabo en este ámbito, cuya tramitación pone de manifiesto la necesidad de profundizar en la concreción práctica de este derecho. La primera de ellas, sobre informes emitidos en el servicio de urgencias de un centro hospitalario de Madrid, sin figurar en los mismos la identidad del facultativo responsable de la atención, culminó una vez que el Servicio Madrileño de Salud indicó que, desde el 1 de enero de 2011, todos los informes que se generan en dicho servicio se encuentran informatizados, figurando en los mismos todos los aspectos de la atención prestada y la identidad del facultativo que dispensó la misma. La segunda de las investigaciones, centrada en dificultades de una paciente para acceder a una copia de su historia clínica, finalizó, igualmente, de forma satisfactoria, tras facilitarse dicho acceso (10030266 y 10031840).

En esta misma materia y en otro plano de actividad, es preciso reiterar el todavía insuficiente desarrollo e incompleta implantación de determinados instrumentos necesarios para lograr sistemas de información compartidos por todos los servicios de salud (entre otros, tarjeta sanitaria y receta electrónica comunes). Fiel expresión de ello es que la administración sanitaria ha informado, con ocasión de una investigación relativa a la prescripción y dispensación de medicamentos a través de receta electrónica, que cada comunidad autónoma ha establecido su propio sistema para el desarrollo de este documento, extremo que, unido a los diferentes plazos de ejecución del procedimiento, esta-

ba dificultando la «interoperatividad» entre los servicios de salud. A fin de garantizar la efectividad de la reseñada receta, el Ministerio de Sanidad debe configurar el nudo de intercambio electrónico de información sanitaria, dado que, en tanto no esté operativo, no es posible intercambiar datos de prescripción y dispensación electrónicas entre las distintas comunidades. El Real Decreto Ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, establece que la referida interoperatividad deberá ser efectiva antes del 1 de enero de 2013 (11019909).

En otro orden de cosas, y en el marco de la tradicional inquietud del Defensor del Pueblo en relación con la participación social en el Sistema Nacional de Salud, es preciso dejar constancia de que, en línea con lo previsto en la legislación básica del Estado, en concreto en el artículo 53 de la Ley General de Sanidad, la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, estableció, al objeto de posibilitar la participación ciudadana, el Consejo de Salud de la Comunidad. Posteriormente, el artículo 25 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, suprimió este Consejo. En orden a promover el desarrollo legislativo y ejecución de las prescripciones contenidas en el artículo 53 de la Ley General de Sanidad, precepto que prevé la creación del Consejo de Salud de la Comunidad Autónoma, y articular la participación democrática de todos los interesados en materia sanitaria, esta Institución dirigió una sugerencia a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, en la que se subrayó la necesidad de eliminar las situaciones perjudiciales que pudieran derivarse de la aludida supresión. La Consejería de Sanidad ha expuesto que «la Comunidad de Madrid se compromete a promover, de nuevo, la creación del Consejo de Salud de la Comunidad» (11004752).

7.1.3. Ordenación de prestaciones

A tenor de lo reflejado en los sucesivos barómetros sanitarios, elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, los ciudadanos se pronuncian, cada vez en mayor número, manifestando que deben perfeccionarse la coordinación y cooperación entre los servicios de salud de las comunidades autónomas. Estos planteamientos subrayan, entre otros extremos y en este sentido, que las administraciones autonómicas tienen la obligación de ponerse de acuerdo al ofertar nuevos servicios a la población y que existe desigualdad, o falta de equidad, en los servicios que presta la sanidad pública, en función de que se resida en una u otra comunidad.

Análogas conclusiones se derivan de quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo en 2011, algunas de las cuales plantean que el acceso a las prestaciones sanitarias, independientemente del lugar de residencia, no se efectúa en condiciones de igualdad efectiva, en detrimento, por tanto, de uno de los principios básicos que caracterizan el Sistema Nacional de Salud, como es el de la equidad. En un plano de mayor concreción, estas quejas se centran en problemas para obtener una atención de calidad cuando los pacientes se desplazan fuera de su comunidad de residencia y en la existencia de sensibles diferencias en las carteras de servicios complementarios de las comunidades autónomas en aspectos considerados fundamentales.

Para ilustrar estos aspectos, y por lo que atañe a la efectividad del derecho de los ciudadanos a recibir, por parte del servicio de salud de la comunidad autónoma en la que se encuentran desplazados, la asistencia sanitaria que pudieran requerir, en las mismas condiciones e idénticas garantías que los residentes en la comunidad autónoma de que

se trate, especial mención requiere el inicio de oficio de una investigación, todavía en trámite, ante el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en orden a que, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, se adopten acuerdos y se tramiten las oportunas propuestas de actuación que permitan garantizar, en todos los casos, el derecho de los ciudadanos a las prestaciones sanitarias, con independencia del lugar del territorio nacional en el que se encuentren en cada momento.

Precedente inmediato de la investigación comentada es el significativo número de reclamaciones de ciudadanos referentes a restricciones en la movilidad de pacientes dentro del sistema público sanitario, como consecuencia de dificultades para obtener una atención continuada y de calidad en sus desplazamientos a comunidades autónomas distintas a las de residencia. Estas reclamaciones se proyectan, básicamente, en dos dimensiones: en primer lugar, en situaciones de pacientes con enfermedades crónicas y sometidos a un estricto tratamiento farmacológico, quienes, en sus desplazamientos temporales fuera de su comunidad de residencia, no pueden acceder a medicamentos que, ineludiblemente, precisan para el adecuado tratamiento de sus procesos de enfermedad; y, en segundo término, en limitaciones en el acceso a consultas de atención especializada. Asumiendo los planteamientos del Defensor del Pueblo, el citado departamento ha expresado que «el Grupo de Trabajo sobre Atención a Desplazados elevará a la Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud un primer documento de conclusiones que incluirá, en todo caso, la recomendación de iniciar los trabajos oportunos y tendentes a la elaboración de un proyecto de norma que unifique criterios y procedimientos a nivel nacional para la atención a las personas desplazadas temporalmente fuera de su comunidad de residencia» (11018975).

En esta misma materia, y en conexión con el alcance y extensión de las prestaciones, son representativas las quejas que ponen de manifiesto la necesidad de profundizar en la estrategia y actualización de la ordenación normativa, con fundamento en el imparable avance del conocimiento en el campo de biomedicina y en la constatación de diferencias, cada vez mayores, en las carteras de servicios de las comunidades autónomas. Entre las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo en este ámbito, destacan las que guardan conexión con el derecho a los procedimientos de diagnóstico genético preimplantacional a aquellas personas que presentan riesgo de transmitir a sus descendientes determinadas enfermedades de base genética y con la aplicación de la técnica de fecundación in vitro con selección embrionaria, dirigida a determinar el sexo y concebir únicamente hijos varones.

Respecto al primero de los asuntos, y dada la importancia que debe concederse al desarrollo de programas específicos frente a factores de riesgo, así como de prevención de deficiencias tanto congénitas como adquiridas, se solicitó un informe al Ministerio de Sanidad sobre la oportunidad de promover las actuaciones precisas y tendentes al estudio, en el marco del Consejo Interterritorial, de la posible incorporación, en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, del derecho a los procedimientos de diagnóstico genético preimplantacional a aquellas personas que presentan riesgo de transmitir a sus descendientes determinadas enfermedades de base genética. En noviembre de 2011, el mencionado ministerio ha indicado que, excepción hecha de las Comunidades Autónomas de Illes Balears, Castilla y León, Navarra y La Rioja, el resto de ellas han comunicado que el diagnóstico genético preimplantacional está ya incluido en sus respectivas carteras de servicios complementarios; la Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación del Consejo Interterritorial ha encomendado a la Agencia para la Formación, Investigación y Estudios Sanitarios Pedro Laín Entralgo

la elaboración de un informe relativo a los casos en los que el diagnóstico genético preimplantacional aporta mejoras reales en la atención sanitaria, en orden a su posterior análisis en el seno del citado Consejo. A la vista de ello, prosiguen las actuaciones llevadas a cabo en relación con este aspecto (11018777).

Por lo que se refiere al segundo de los asuntos, es decir, a la aplicación de la técnica de fecundación in vitro con selección embrionaria, una exposición detallada merece la situación planteada por los dos cónyuges de un matrimonio, quienes, tras manifestar que el marido es hemofílico y la mujer sana, solicitaron, en el marco del Sistema Nacional de Salud y con el fin de erradicar la enfermedad de su familia para siempre, la selección de embriones sanos (varones) sobre otros que, siendo también sanos pero portadores (hembras), pueden transmitir una enfermedad a su descendencia, petición que fue desestimada con fundamento en que el marco legal vigente en España impide la reseñada selección de sexo. A la vista de este planteamiento, se solicitó un informe al Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad sobre su criterio en torno al encaje legal en nuestro ordenamiento jurídico de la aplicación del diagnóstico genético preimplantatorio (en adelante, DGP) para la selección de sexo en supuestos como el comentado, resaltando, en términos análogos a los expuestos por parte de la doctrina científica en la materia, las cuatro consideraciones que seguidamente se detallan:

En primer lugar, que quien solicita la realización del DGP es un varón que nunca podrá dar lugar a hijos enfermos de hemofilia, sino tan solo a hijas portadoras o a hijos no portadores, de modo que nos encontramos ante un supuesto en el que la enfermedad hereditaria no se va a producir, en ningún caso, en la generación inmediata, sino quizás en posteriores.

En segundo término, que el artículo 26.2.c), 10.ª, de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida, tipifica como infracción muy grave «la selección del sexo o la manipulación genética con fines no terapéuticos o terapéuticos no autorizados». Es decir, si bien el citado texto legal califica como infracción muy grave la selección de sexo con fines no terapéuticos o terapéuticos no autorizados, admite directamente la realización del DGP para fines terapéuticos autorizados y, más en concreto y según el artículo 12.1.a) de dicho texto legal, para «la detección de enfermedades hereditarias graves, de aparición precoz y no susceptibles de tratamiento curativo posnatal con arreglo a los conocimientos científicos actuales, con objeto de llevar a cabo la selección embrionaria de los preembriones no afectos para su transferencia».

En tercer lugar, que el artículo 8.2.c) de la Ley 42/1988, de donación y utilización de embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos u órganos, derogada por la disposición derogatoria única de la Ley 14/2007, de 3 de julio, de investigación biomédica, ya establecía que la aplicación de la tecnología genética se podría autorizar para la consecución de determinados fines, entre los que se encuentran los terapéuticos, principalmente para seleccionar el sexo en caso de enfermedades ligadas a los cromosomas sexuales y, especialmente, al cromosoma *X*, evitando su transmisión.

Y, en cuarto lugar, que, en definitiva, en la situación objeto de análisis se trata de conocer si el DGP sólo está admitido cuando la enfermedad vaya a ser padecida directamente por el hijo de la pareja que solicita la aplicación de una FIV con selección embrionaria, o también, como en el caso de la hemofilia, en aquellos otros supuestos en los que serían, en su caso, los nietos de los progenitores quienes podrían padecer la enfermedad, pero nunca los hijos de estos últimos. Y ello, con base en que la normativa española no parece concretar suficientemente si la enfermedad ha de padecerla el

hijo de la pareja solicitante, ni si se puede admitir el DGP para la selección de sexo en supuestos de personas con hemofilia.

En su informe, el referido Ministerio ha puntualizado que «la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida considera que la selección embrionaria mediante diagnóstico genético preimplantacional en la citada enfermedad no se encuentra incluida en las indicaciones previstas en el artículo 12.1 de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, si bien, por el contrario, esta técnica podría ser aplicada en la siguiente generación familiar para evitar hijos afectados en los casos en los que las hijas de la pareja sean portadoras, y siempre que en ese momento no existan mejores alternativas terapéuticas para dicha enfermedad» (11000068).

En otro orden de cosas, y respecto a la actualización y ampliación de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, cabe traer a colación, para ilustrar este aspecto, la formalización de diversas quejas, cuyo denominador común incide en la necesidad de incluir en dicha cartera las prótesis capilares para pacientes oncológicos afectados de alopecia secundaria a tratamientos de quimioterapia. Entre otros fundamentos, los interesados reseñan que los cambios asociados a tratamientos oncológicos, entre ellos la pérdida de cabello, conllevan, indefectiblemente, serias repercusiones de índole psicológica; el Parlamento Europeo elaboró un informe y remitió una resolución a la Comisión y a los Estados miembros, a fin de que, en el ámbito de sus competencias, reintegraran el coste de adminículos, entre ellos las pelucas de pelo artificial; en algún ámbito territorial, como en la Comunitat Valenciana, el correspondiente catálogo de material ortoprotésico contempla expresamente la financiación de las reseñadas prótesis, siempre y cuando sean prescritas por los servicios de oncología de los centros hospitalarios. En relación con lo expuesto, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, ha manifestado que las prótesis capilares no responden a una finalidad médica, ni desempeñan las funciones previstas en la definición de los productos sanitarios, de modo que no tienen encaje en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud (11012368).

Finalmente, y en el marco de la amplia variedad de los casos planteados en materia de ordenación de prestaciones, se puede aludir, igualmente, a la modificación del reglamento de técnicas de reproducción humana asistida del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, en el sentido de eliminar la exclusión de las parejas que cuentan con algún hijo en común en la aplicación de tales técnicas; y a la resolución satisfactoria del problema relativo a la materialización de un tratamiento de rehabilitación de déficits cognitivos y conductuales, extremo respecto al que, inicialmente, la administración sanitaria afirmó que esta terapia no estaba contemplada en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud (10006437 y 11009491).

7.1.4. Listas de espera

La tradicional preocupación del Defensor del Pueblo por las demoras en la prestación de la asistencia sanitaria está en consonancia con el número y naturaleza de las quejas recibidas en materia de sanidad, que se refieren, de forma especial, a la existencia de amplias listas de espera en consultas externas, pruebas y técnicas diagnósticas e intervenciones quirúrgicas programadas. En estas quejas subyace que la demora en obtener la asistencia es la principal causa de insatisfacción de los ciudadanos con la sanidad pública.

Similar conclusión se refleja en el referido «barómetro sanitario 2010», según el cual los ciudadanos se pronuncian destacando que, efectivamente, el principal problema del sistema sanitario público es la existencia de dilatados tiempos de espera para recibir la asistencia sanitaria no urgente que precisan. Este baremo detalla también que las comunidades autónomas que presentaban una mayor demora media en atención primaria, cifrada en el número de días que transcurren desde que el paciente/usuario solicita cita hasta que se presta la atención, eran Cataluña, con una media de 5,80 días; Comunitat Valenciana, 4,27 días; y Baleares y Canarias, 4,03 días. En atención especializada, y siempre según el aludido barómetro, el mayor número de pacientes con una demora de hasta seis meses, desde que el médico de cabecera les remite al especialista, era del 11,79 por ciento en Murcia; 10,13 por ciento en Cataluña; y 9,65 por ciento en la Comunitat Valenciana.

En un plano de mayor concreción, y para ilustrar los aspectos que presiden las quejas formuladas ante el Defensor del Pueblo en este capítulo, se traen a colación, seguidamente y a título meramente de ejemplo, las conclusiones de siete de las investigaciones sobre demoras en intervenciones quirúrgicas programadas, que se traducen en esperas de 18 meses (osteotomía de tobillo) en el servicio de traumatología del hospital de Sabadell; 20 meses (prótesis de cadera) en el servicio de traumatología del hospital Virgen de la Victoria, de Málaga; superior a 7 meses (prótesis de cadera) en el servicio de traumatología del hospital Sant Rafael, de Barcelona; 7 meses en el servicio de traumatología del hospital Clínico de Valladolid; 4 años (exodoncia de muelas) en el servicio de maxilofacial del hospital de Bellvitge y en una clínica odontológica de Barcelona; superior a 2 años (técnica de fecundación in vitro) en el Complejo Hospitalario de Vigo; y superior a 4 años (obesidad mórbida) en el Hospital Clínico de Valencia (09018047, 11007496, 11009681, 11012613, 11013406, 11014690 y 11022949).

En esta línea de exposición, y por lo que se refiere a consultas externas y a técnicas y pruebas diagnósticas, hay que destacar que persisten amplios tiempos de espera. Así, pueden citarse las demoras de 10 meses en el servicio de oftalmología del hospital Niño Jesús, de Madrid; 9 meses en el servicio de urología del centro de especialidades Emigrantes, de Madrid; y superior a 6 meses en la unidad del dolor del hospital Ramón y Cajal, de Madrid. En relación con estos tres supuestos, la administración sanitaria ha informado sobre la modificación de las fechas inicialmente programadas, de modo que las reseñadas demoras, que fueron las inicialmente previstas, no se corresponden con las fechas en las que realmente se prestó la atención, tras la modificación y adelanto de las citas concedidas (11004580, 11004776 y 11013087).

Como complemento de lo expuesto, cabe añadir que alguna de las quejas en este ámbito ponen de relieve disfunciones en la gestión de las listas de espera, como consecuencia de la práctica de agendas cerradas, que se traducen en la existencia de pacientes en espera de que se les asigne la fecha en la que podrán ser atendidos. Este es el caso reflejado en una de estas quejas, según la cual en el servicio de traumatología del centro de especialidades Francisco Díaz, de Alcalá de Henares, figuraba un cartel cuya leyenda era la siguiente: «no hay agendas; no se conceden citas para traumatología hasta el día 31 de mayo». En su informe, el Servicio Madrileño de Salud puntualizó que se trataba de citas para revisiones clínicas, no para primeras consultas; debe diferenciarse entre «agendas cerradas e inexistencia de agendas disponibles, como consecuencia de estar todos los huecos para citas ocupados»; el referido cartel fue colocado por iniciativa del personal de enfermería, sin responder a instrucciones de la dirección del centro (11012898).

También debe dejarse constancia de que siguen siendo frecuentes las quejas sobre amplias demoras en la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida en el conjunto del Sistema Nacional de Salud. No pocas de estas quejas enfatizan que el reseñado tiempo de espera adquiere todavía una mayor dimensión si se tienen presentes las diferentes fases clínicas y previas a la determinación de la correspondiente técnica, circunstancia que, unida a los límites de edad establecidos para la inclusión en los respectivos programas, da lugar a que determinados ciudadanos no puedan acceder a procedimientos incluidos en el catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud.

Tal y como se reflejó en el informe del pasado año, el Defensor del Pueblo inició una investigación de carácter general ante las diferentes comunidades autónomas, centrada en la lista de espera estructural para la aplicación del primer ciclo de tratamiento mediante la fecundación in vitro, aspecto sobre el que incide la mayor parte de las quejas en esta modalidad de atención. En dicho informe se detalló la mencionada espera estructural en cada una de las comunidades autónomas, excepción hecha de las de Cantabria, Canarias y Galicia que no habían remitido, en el momento de su elaboración, los datos recabados. En el curso de 2011, las comunidades de Cantabria y Canarias han enviado los datos solicitados, no así la de Galicia. Según esta información, en Cantabria figuraban en lista de espera 145 pacientes, de ellos 69 con una demora de hasta seis meses y 76 entre seis y doce meses; y en Canarias 353 pacientes, de ellos 151 con una demora de hasta seis meses, 168 entre seis y doce meses y 34 entre doce y dieciocho meses (10010503, 10010504 y 11014690).

7.1.5. Transporte sanitario

El Defensor del Pueblo viene prestando, igualmente, una especial atención a las urgencias y emergencias sanitarias, en la medida en que esta modalidad de atención es una de las que mejor define y caracteriza los servicios sanitarios de una comunidad. Esta inquietud, reflejada en informes anteriores, está motivada no solo por el significativo número de quejas formuladas en relación con este servicio, sino, fundamentalmente, por las conclusiones obtenidas en algunas de las investigaciones practicadas, en cuyo marco se ha constatado el anormal funcionamiento de la Administración en algunos casos, destacando, por su extraordinaria gravedad, demoras en la atención de carácter urgente.

Entre los supuestos planteados sobre el transporte sanitario de carácter urgente, se procede seguidamente a enunciar dos de las investigaciones sobre este asunto. La primera, reflejada de forma pormenorizada en el apartado 7.1.8 de este informe, en el epígrafe «seguridad de los pacientes», guarda conexión con la demora de tres horas en el traslado de un enfermo a un centro hospitalario, aun cuando el recurso asignado por el médico coordinador del SUMMA 112 lo fue con «prioridad urgente« (11004858).

La segunda de las investigaciones, relativa a la demora superior a una hora y media en el traslado de un paciente, quien falleció en el trayecto, a un centro hospitalario en Menorca. Sobre ello, la administración sanitaria hizo referencia al desarrollo de un expediente informativo, cuya conclusión puso de relieve que en la zona geográfica solo se disponía de una ambulancia de soporte vital básico, que estaba realizando un traslado de larga duración de otro paciente. Añadía también que, tras llevarse a cabo un análisis exhaustivo de las causas que provocaron el fatal incidente, se había reforzado el circuito de alerta-activación, mediante la contratación de un gestor de recursos exclusivo para las islas de Menorca, Eivissa y Formentera (10003527).

En cuanto al transporte sanitario de carácter programado se refiere, cabe reseñar la demora de siete horas en el traslado de un usuario desde un centro hospitalario en Madrid a su domicilio, demora que adquiría todavía una mayor dimensión por el hecho de que era un menor que padecía crisis epilépticas, a quien no se le pudo administrar puntualmente la medicación que precisaba, ya que ésta se encontraba en su domicilio. A este respecto, el Servicio Madrileño de Salud señaló que la mesa de transporte desconocía la necesidad de administrar la medicación antiepiléptica y que, dada la injustificable demora en la realización del servicio, se había iniciado un expediente sancionador a la empresa responsable del traslado, por incumplimiento de las condiciones del contrato vigente en el momento de producirse la incidencia (11004424).

La falta de acuerdo, entre comunidades autónomas, respecto a la administración sanitaria responsable del traslado de enfermos ha motivado asimismo alguna investigación en este capítulo. Es el caso, por ejemplo, de un paciente, dependiente severo e ingresado en el hospital Virgen de la Macarena, de Sevilla, a quien se informó acerca de su próxima alta hospitalaria. Según los interesados, toda la familia del enfermo residía en Barcelona; el traslado al domicilio familiar exigía transporte sanitario; el Servicio Catalán de la Salud expresó que dicho transporte debía ser facilitado por el Servicio Andaluz de Salud, al residir y figurar empadronado el paciente en la Comunidad de Andalucía, en tanto que responsables de esta comunidad habían puntualizado que su financiación debía ser asumida por el servicio de salud de la comunidad de destino, es decir, por la de Cataluña. Las actuaciones finalizaron una vez que se hizo efectivo el referido traslado, que, finalmente, fue sufragado por el Servicio Catalán de la Salud (11012468).

En otro plano de actividad, cabe referir, finalmente, la situación de un paciente, derivado desde su lugar de residencia, en Lugo, al Centro Estatal de Atención al Daño Cerebral (CEADAC), en Madrid. Como parte del tratamiento de rehabilitación instaurado, el interesado se desplazaba los viernes a su domicilio en Lugo y los lunes, a primera hora, de nuevo al CEADAC, traslado que realizaba en línea regular de transporte, que debía financiar directamente. Sobre ello, la Consejería de Sanidad de la Junta de Galicia señaló que, tras analizar la situación planteada, se había autorizado la prestación complementaria prevista en la Orden de 30 de marzo de 2011, por la que se regula la de desplazamientos de pacientes (11011866).

7.1.6. Actuaciones en el ámbito de la atención primaria

Según el último barómetro sanitario elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, el 23 por ciento de los ciudadanos manifiesta que la coordinación entre atención primaria y especializada no es adecuada y el 57,6 por ciento que nunca, o casi nunca, se facilitó consulta con el médico de cabecera (médico de familia) el mismo día en el que se solicitó. Este barómetro detalla también que los aspectos menos valorados por los ciudadanos en el ámbito de la atención primaria son el «tiempo que se tarda en hacer las pruebas diagnósticas» y el «tiempo de espera hasta entrar en la consulta».

Similares conclusiones se derivan del contenido de las quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo en este capítulo, que versan, especialmente, sobre problemas relativos a la obtención de información y documentación clínica, demoras para acceder a consultas de centros de salud, déficit de profesionales sanitarios, dificultades para ejercer la libre elección de centro y disconformidad con estrategias de gestión para mejorar la prestación de incapacidad temporal.

En un intento de aproximación a la realidad de estos aspectos, se consignan seguidamente seis de las investigaciones en relación con los mismos. La primera, a raíz de una queja sobre el extravío de historias clínicas y, como consecuencia de ello, las dificultades habidas para la formalización de recetas médicas, retrasos en el acceso a la atención especializada y demoras en la realización de pruebas diagnósticas programadas con carácter periódico. Las actuaciones concluyeron, tras señalar el Servicio Madrileño de Salud que la situación descrita fue debida a problemas informáticos, con ocasión de cambios en la gestión, y que, tras la fusión completa de la información que figuraba en las historias clínicas, se resolvió la cuestión planteada (11001144).

La segunda de las investigaciones, sobre la insuficiente dotación de profesionales sanitarios en el centro de salud barrio Perales del Río, de Getafe, se resolvió, igualmente, una vez que el Servicio Madrileño de Salud informó de que se había incrementado la plantilla del personal en un médico de familia y una enfermera, de modo que las ratios del mencionado centro se situaban en una enfermera/1.664 habitantes y un médico/1.369 habitantes, cuando la media de la Comunidad era de una enfermera/1.921 habitantes y de un médico/1.517 habitantes (11016888).

La tercera de las investigaciones, referente a un paciente, con crisis epilépticas que le impedían utilizar medios de transporte público, y adscrito a un centro de salud distante más de tres kilómetros de su domicilio, mientras otro centro estaba ubicado próximo a su lugar de residencia, se solucionó también de forma favorable, una vez que la administración sanitaria, asumiendo los argumentos de esta Institución, rectificó la resolución inicial y negativa y dictó otra posterior mediante la que se aceptaba el cambio de centro reclamado por el interesado (10018333).

La cuarta de las investigaciones, sobre la demora de 20 días en el acceso a consultas de atención primaria en el centro les Franqueses del Vallès, de Barcelona. En su informe, el Servicio Catalán de la Salud indicó que, a efectos de minimizar los problemas que generaba la lista de espera, el área básica de salud ofrece a los usuarios que no pueden afrontar demora en la atención programada, visitas espontáneas y urgentes, de modo que el paciente, si así lo estima oportuno, puede dirigirse al centro de atención primaria, donde será valorado por un profesional si la urgencia así lo requiere (10021274).

La quinta de las investigaciones, relativa a la imposibilidad de formalizar una «baja médica», como consecuencia de un error en el programa OMIAP (Oficina Médica Informatizada para Atención Primaria), concluyó cuando la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid señaló que se habían corregido y regularizado los problemas existentes (10020960).

La sexta, y última de las investigaciones, que, por su significación requiere una exposición más detallada, se centra en la formalización de convenios por parte del entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración con diferentes comunidades autónomas, cuya finalidad era el desarrollo de determinadas estrategias de gestión para mejorar la prestación de incapacidad temporal (IT). Dado que en estos convenios figuraban, entre otros extremos, la incentivación económica de los recursos humanos responsables de la extensión de los partes médicos de baja, confirmación de la baja y alta que establecen el inicio y la duración de los procesos de IT, el Defensor del Pueblo puso de relieve ante la Administración las cuatro consideraciones que seguidamente se detallan:

En primer lugar, que la Comisión Central de Deontología del Consejo General de Colegios de Médicos declaró que «los partes de bajas y altas son documentos oficiales y el médico está deontológicamente obligado a expedirlos con autenticidad y veraci-

dad, tal y como expresa el artículo 11.1 del «Código de Ética y Deontología Médica» (CEDM).

En segundo término que, tanto en la expedición de los partes de incapacidad temporal como en la prescripción del tratamiento que estime oportuno, el médico debe tener absoluta libertad e independencia (art. 20.1 CEDM) y no recibir presiones ni del asegurado, ni de las instituciones o de la administración sanitaria. Ello sin olvidar que el médico ha de ser consciente de sus deberes profesionales y conocer que es un gestor de recursos ajenos, estando éticamente obligado a conseguir el rendimiento óptimo de los medios que la sociedad pone a su disposición.

En tercer lugar, que en la actuación profesional siempre deberá primar el principio de justicia sobre el de beneficencia, lo que representa que los médicos que gestionan la incapacidad temporal están éticamente obligados a no prolongar la baja laboral y proceder al alta del asegurado una vez que haya desaparecido la causa que motivó la misma.

En cuarto, y último lugar, que la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria había mostrado, en relación con la decisión de algunas comunidades autónomas de incluir incentivos a médicos por la gestión de la IT y reducir las «bajas laborales», su criterio adverso a tal decisión, con fundamento en que lo importante no es incentivar o no a los profesionales, sino gestionar más eficazmente los recursos existentes, y en que, en todo caso, ajustar las bajas laborales al tiempo mínimo imprescindible debe ser un objetivo clínico y no económico.

Teniendo presentes los razonamientos detallados en los apartados precedentes, en los que subyace la preocupación del Defensor del Pueblo en torno a si el repetido sistema de incentivos puede invadir la práctica clínica de profesionales sanitarios y promover la prescripción de «bajas laborales» con base en razonamientos ajenos a la situación real de los pacientes, se solicitó el oportuno informe al mencionado departamento. Esta Administración ha señalado que, en ningún caso, se pretende reducir las situaciones de IT, en la medida en que la finalidad de los referidos convenios no es otra que la de inspirar la actuación responsable del médico y del paciente, garantizando que la prestación se otorga cuando concurre la doble condición de enfermo y de imposibilidad temporal para el trabajo (10024270).

7.1.7. Actuaciones en el ámbito de la atención especializada

Las características de la atención especializada, presididas por el rápido avance del conocimiento científico y del progreso tecnológico, y las cada vez mayores expectativas y demandas de los ciudadanos, han motivado también un representativo número de quejas sobre aspectos dispares, de no fácil sistematización.

Un primer bloque de quejas se refiere a la organización y gestión de centros sanitarios. Entre otros asuntos, puede destacarse las dificultades existentes para el acompañamiento —en centros sanitarios del Servicio Madrileño de Salud y por los padres, tutores, familiares o personas de su confianza— de pacientes que requieren especial protección, como son los menores de edad, personas discapacitadas y mayores en situación de fragilidad. A este respecto, el Defensor del Pueblo puso de manifiesto que el ejercicio de los derechos relacionados con los servicios asistenciales exige, entre otras acciones, que las administraciones sanitarias adopten las medidas oportunas para el efectivo reconocimiento del acompañamiento de pacientes en los supuestos antes mencionados, excepto

en los casos o situaciones en los que esta presencia sea desaconsejable o incompatible con la prestación sanitaria. En su informe, el citado Servicio de Salud, tras expresar que existía una significativa disparidad en las normas y procedimientos que regulan el acompañamiento de pacientes en las diferentes áreas hospitalarias, indicó que, para erradicar dicha disparidad, se habían iniciado actuaciones para establecer un protocolo único y para todos los centros sanitarios, a fin de hacer efectivo el derecho de los pacientes a recibir visitas y contemplar determinadas situaciones especiales, como son las referentes a menores de edad, personas discapacitadas y mayores en situación de fragilidad (11007675).

La existencia de circuitos asistenciales complejos y burocráticos está presente en no pocas de las quejas en materia de organización y gestión de centros sanitarios. Entre otras actuaciones institucionales resaltan las que guardan conexión con la implantación de aplicaciones informáticas en el hospital Príncipe de Asturias, de Alcalá de Henares, que han permitido citas médicas a través de teléfono, evitando los desplazamientos de pacientes al centro tan solo para formalizar las mismas; la coordinación entre diferentes unidades clínicas del centro de especialidades Emigrantes, de Madrid, en aras a evitar desplazamientos innecesarios de pacientes, promover que las citas sean más accesibles e incrementar las consultas de alta resolución; el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, con ocasión del extravío de las pertenencias de un paciente en el hospital Virgen del Rocío de Sevilla, y la implantación de un nuevo protocolo de asistencia y derivación de pacientes que no corresponden a la zona de referencia del hospital Carlos Haya, de Málaga, y que son atendidos en su servicio de urgencias (10034092, 10018884, 11006956 y 11012898).

En esta línea de exposición, singular mención ha de hacerse de una descoordinación que dio lugar al traslado del cadáver de un fallecido en el área de urgencias de la Empresa Pública Hospital de Poniente, ubicada en la localidad de El Ejido (Almería), al Instituto Anatómico Forense de Almería, sin informar a la familia acerca de dicho traslado. Tras varios informes, y asumiendo el criterio propugnado por el Defensor del Pueblo, la administración sanitaria informó sobre la elaboración del protocolo «información a pacientes y acompañantes en la unidad de urgencias», documento que, en una primera fase, se difundiría entre todos los profesionales sanitarios, para, posteriormente, verificar su nivel de aplicación (10002431).

Un segundo grupo de quejas está relacionado con la dotación de recursos. Entre otras posibles, se detallan seguidamente tres de las actuaciones en esta materia: La primera de ellas, efectuada con ocasión de la información facilitada a una paciente, según la cual el Servicio Madrileño de Salud no aplicaba la técnica «inseminación artificial con donación de gametos» que ella precisaba, finalizó una vez que el Servicio de Salud manifestó que dicha información era incorrecta y que se habían cursado instrucciones al hospital de referencia para continuar el tratamiento clínico (11001034).

La segunda de las actuaciones se llevó a cabo, a raíz de un informe de la unidad de toxicología clínica y desintoxicación hospitalaria del hospital General Universitario de Valencia, en el que se reflejaba que en el Sistema Nacional de Salud no hay centros con experiencia o que realicen tratamiento de quelación a las personas afectadas por mercurio y amalgamas dentales, extremo por el que se recomendaba recabar información en centros privados o del extranjero. Sobre ello, el Ministerio de Sanidad se limitó a señalar que el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, incluye la administración de técnicas y procedimientos precisos para el diagnóstico y tratamiento de lesiones y

envenenamientos, si bien el tratamiento específico para la intoxicación de mercurio no está reflejado en dicha cartera de servicios, y que corresponde a los facultativos del sistema público sanitario realizar las valoraciones oportunas y, en su caso, aplicar el tratamiento adecuado, siempre y cuando haya demostrado su eficacia y utilidad terapéutica (07035224).

La tercera de las actuaciones se refiere a una paciente, respecto a la que los profesionales de la unidad de foniatría del hospital Puerta del Mar, de Cádiz, determinaron la necesidad de un tratamiento de logopedia, a realizar en un centro privado dado que el sistema público carecía de medios para su materialización. A este respecto, el Defensor del Pueblo, tras destacar que el tratamiento de logopedia fue determinado por profesionales del Servicio Andaluz de Salud y forma parte de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, puntualizó que la tarifa establecida, en el año 1996, por dicho Servicio de Salud para el tratamiento de logopedia (3,30 euros por sesión) no parece, por desfasada, servir a la finalidad para la que se estableció. Este criterio no fue asumido por la Administración, de modo que la cuantía de la reseñada tarifa permanece invariable desde hace 15 años (10013037).

En este mismo ámbito, y en relación con la dotación de recursos, conviene recordar que el daño cerebral sobrevenido configura una realidad sanitaria y social de magnitud creciente y gravedad extraordinaria, que exige ofrecer una respuesta cada vez más especializada, en la medida en que los avances tecnológicos y la investigación lo permitan. En el marco de esta realidad, y tras la información facilitada por la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, en el sentido de que «la Gerencia Regional de Salud no dispone de centro alguno, ni propio ni concertado, con servicio o unidad de daño cerebral», el Defensor del Pueblo formalizó una recomendación, a fin de que se iniciaran actuaciones para la implantación y funcionamiento de unidades específicas y especializadas para la rehabilitación del daño cerebral sobrevenido —desde una óptica multidisciplinar, integral e intensiva— en la citada comunidad autónoma. En su informe, la citada consejería ha expresado que «se acepta la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo», señalando, a tal efecto, que «dada la limitación de recursos disponibles, la Gerencia Regional de Salud está estudiando alternativas para aumentar la disponibilidad de recursos asistenciales para esta patología, bien mediante la creación de un centro propio o bien mediante la concertación de un servicio externo» (11006638).

Un tercer grupo de quejas está en conexión con los procesos y resultados asistenciales. Así, y a título de ejemplo, puede citarse la situación de un menor, quien, según los especialistas médicos, precisaba ser derivado a un centro específico de estimulación y rehabilitación cognitiva, derivación que fue desestimada por la dirección médica del hospital Virgen de las Nieves, de Granada. Esta actuación concluyó una vez que el Servicio Andaluz de Salud señaló que se había aceptado el traslado del paciente a un concreto centro de rehabilitación (11013083).

Un cuarto bloque de quejas, sobre las áreas de urgencia de los centros públicos hospitalarios, reproduce aspectos ya reflejados en el informe del pasado año, como son la notable demora, en ocasiones, en prestarse la asistencia y la inadecuación de la estructura de alguno de los servicios, en aquellos supuestos en los que se determinan los ingresos hospitalarios y estos no pueden llevarse a cabo por falta de camas libres. Fiel expresión de estas deficiencias es, por ejemplo, la situación de una paciente que permanecía en el área de urgencias del hospital Clínico de Málaga —sentada en una silla, sin poder dormir ni asearse y en espera de una cama libre— 48 horas después de que los especialistas médicos determinaran su ingreso en planta. En su contestación, el Servi-

cio Andaluz de Salud indicó que se estaban erradicando situaciones como la planteada, una vez que se procedió a la apertura de nuevas plantas, tras la finalización de obras en el hospital (11004919).

En otro plano de actuación, y por lo que respecta a la necesidad de garantizar la asistencia sanitaria a la población de las zonas situadas en los límites territoriales de comunidades autónomas en condiciones de máxima accesibilidad, el Defensor del Pueblo viene destacando, y así ha quedado expuesto en anteriores informes anuales, que el sistema público sanitario está presidido, entre otros, por los principios básicos de solidaridad, equidad, coordinación y cooperación, en aras a superar las desigualdades en salud y a permitir a los ciudadanos un servicio sanitario de calidad y en términos de igualdad efectiva en el acceso. En estos informes se deja constancia también de que, en las zonas limítrofes entre comunidades y en la organización de sus servicios, debe primar la accesibilidad sobre la dependencia orgánica de los centros, siendo primordial a tal fin concretar y protocolizar los flujos de atención en acuerdos territoriales para cada zona de salud.

En conexión con lo anterior, mención particular merecen las noticias difundidas, en su momento, por medios de comunicación social, según los cuales «el Gobierno de La Rioja había decidido suspender la atención sanitaria especializada a ciudadanos residentes en localidades de La Rioja alavesa y próximas a Logroño que se venía prestando desde hacia años por el Servicio Riojano de la Salud». Ello motivó el inicio de una investigación de oficio por parte del Defensor del Pueblo, en orden a la adopción de acuerdos y tramitación de las oportunas propuestas de actuación para garantizar la atención sanitaria especializada a la población residente en La Rioja alavesa en condiciones de máxima accesibilidad, utilizando los recursos más cercanos, con independencia de la comunidad autónoma a la que pertenezcan. El problema suscitado se resolvió, tras la firma de un acuerdo entre las comunidades autónomas de La Rioja y del País Vasco, que ha permitido que, desde el día 15 de diciembre de 2011, el Servicio Riojano de Salud siga prestando la referida atención (11022596).

7.1.8. Seguridad de los pacientes

El Defensor del Pueblo ha reiterado, en no pocas ocasiones y desde el año 2002, que una adecuada gestión de la seguridad y la calidad de la atención sanitaria exige, entre otros factores, desarrollar y mantener procesos eficaces y sistemáticos de investigación en relación con aquellas reclamaciones de pacientes que ponen de relieve incidentes de seguridad, y que es prioritaria la implantación de sistemas para monitorizar la información sobre dichos incidentes, en orden a planificar medidas para evitarlos, así como la delimitación de indicadores para medir la seguridad en la asistencia. Ello sin olvidar la necesidad de promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración pública sanitaria cuando el funcionamiento de los servicios ha podido ocasionar un daño antijurídico a los particulares.

Por su coincidencia con los tradicionales planteamientos del Defensor del Pueblo, es preciso hacer mención a la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, sobre la seguridad de los pacientes, de 5 de mayo de 2009, en la que se resalta especialmente «el valor que aporta la información y la monitorización de indicadores de calidad y seguridad asistencial y la necesidad de implantar tecnologías avanzadas de información para definir estrategias comunes dirigidas a combatir los efectos adversos, a través de siste-

mas de notificación no punitivos, que sirvan para el aprendizaje de los profesionales, y la puesta en marcha de medidas de prevención».

No obstante lo anterior, es necesario remarcar, una vez más, que, a tenor del resultado de algunas de las investigaciones llevadas a cabo por esta Institución en materia de seguridad de los pacientes, las reseñadas medidas de prevención no parece que hayan alcanzado todavía el nivel deseable, máxime si se tiene presente que, en ocasiones, las administraciones sanitarias se limitan a formalizar escuetas y lacónicas resoluciones, sin investigar tan siquiera las circunstancias concurrentes en la atención objeto de reclamación. Y ello a pesar de que parte de estas reclamaciones están impregnadas de una fuerte carga de sinceridad y de que, finalmente, parte de las mismas culminan con acuerdos de indemnización económica por daños y perjuicios, a través de pronunciamientos judiciales o del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, promovido, en algún caso, por el Defensor del Pueblo.

De otra parte, conviene recordar un asunto de alcance como es que en nuestro país la Administración de Justicia es lenta en la resolución de las cuestiones planteadas y que, en tanto se resuelven estas, las partes interesadas se sienten perjudicadas por un mecanismo lento y de futuro incierto. Por ello, se debe insistir en que toda iniciativa rigurosa sobre nuevas formas de resolución de conflictos puede ser acogida con cierta expectación tanto por pacientes como por profesionales. Se trataría, por tanto, de reflexionar acerca de la oportunidad de promover, en la medida de lo posible, fórmulas alternativas a la vía judicial para dirimir controversias suscitadas entre pacientes y profesionales de la medicina, mediante la conciliación, la mediación y el arbitraje. Estas fórmulas nos aproximan a una necesidad largamente sentida por una parte de la doctrina científica, como es el establecimiento de un baremo de valoración de daños específicos para la sanidad.

Ya en el plano de la actividad concreta del Defensor del Pueblo en materia de seguridad de los pacientes, se detallan seguidamente, y a título de ejemplo, cuatro actuaciones en este ámbito. La primera referente al retraso de tres horas en la atención a un paciente por parte de profesionales del servicio de urgencias, demora que adquiere todavía una mayor dimensión si se tiene presente que el recurso asignado por el médico coordinador del SUMMA 112 lo fue con «prioridad urgente« y que aquel falleció, cuatro horas después de la demanda inicial de asistencia, en el curso de su traslado en ambulancia a un centro hospitalario. Iniciada la oportuna investigación, el Servicio Madrileño de Salud indicó que la prioridad urgente tiene un tiempo de respuesta entre 20 y 30 minutos, si bien el día en que se requirió la atención se produjo un importante incremento de la actividad y, como consecuencia de ello, retrasos en la asistencia. Con fundamento, entre otros razonamientos, en que la excesiva demora comentada no se compadece, en modo alguno, con la obligación que incumbe el sistema público sanitario, de garantizar no sólo el contenido nominal y funcional de las prestaciones sino también la forma de obtención de las mismas en lo referente a tiempo, calidad y accesibilidad, se dirigió una sugerencia al referido Servicio de Salud, en orden al inicio de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con la atención prestada al paciente, en orden a determinar si, como consecuencia de un posible anormal funcionamiento del servicio coordinador de urgencias, los interesados habían sufrido daños y perjuicios que no les correspondía soportar. La Administración mostró su criterio adverso, con base en que no concurrían los requisitos necesarios para el inicio del reseñado procedimiento (11004858).

La segunda de las investigaciones está relacionada con una menor de edad, quien —tras diferentes asistencias en el servicio de urgencias del hospital Gregorio Marañón,

donde se emitieron diferentes diagnósticos y se establecieron diversos tratamientos— solicitó atención en otro servicio de urgencias, en concreto en el del hospital Niño Jesús, donde se efectuó una ecografía de cadera —prueba diagnóstica que no consta que se realizara en el curso de las sucesivas atenciones en el primero de los hospitales citados— que evidenció una «artritis séptica de cadera derecha, piomiositis tercio proximal de fémur», siendo preciso llevar a cabo, con carácter de urgencia, un procedimiento quirúrgico y dos posteriores intervenciones que motivaron su hospitalización durante 24 días. En su informe, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid hizo referencia a dificultades en el diagnóstico de artritis, especialmente si la radiografía de cadera es normal.

Frente al criterio de la Administración, el Defensor del Pueblo manifestó que, aun cuando los tribunales de justicia han declarado que la obligación de la administración sanitaria es de medios y no de resultados, parecía necesario reflexionar acerca de si en el supuesto analizado se había producido un daño antijurídico, con infracción de la *lex artis;* esta reflexión pretendía valorar si los servicios sanitarios hubieran podido actuar más diligentemente, haciendo un uso más adecuado de los medios personales y materiales de los que dispone, en función de las concretas circunstancias del caso, de modo que la paciente hubiera podido disfrutar de la probabilidad de obtener puntualmente un resultado distinto y más favorable para su salud; no se trataba, por tanto, de razonar en torno a si se habían emitido o no diagnósticos erróneos, sino de determinar si se produjo una injustificable pasividad de la Administración como consecuencia de una anamnesis inadecuada en las diversas ocasiones que la paciente acudió al servicio de urgencias del hospital Gregorio Marañón, al no valorarse debidamente posibles diagnósticos compatibles con los síntomas que presentaba (máxime si se tiene presente que los tratamientos inicialmente instaurados no habían dado resultado) y omitirse la práctica de específicas pruebas complementarias (como la ecografía de cadera llevada a cabo en el hospital Niño Jesús) que hubieran podido establecer un diagnóstico precoz y certero del padecimiento real de la paciente, permitiendo un tratamiento adecuado y sin demoras. Las actuaciones finalizaron, una vez que la referida Consejería indicó que se había iniciado un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con la atención sanitaria prestada a la paciente (11002396).

La tercera de las investigaciones guarda conexión con una reclamación interpuesta por el tutor legal de una paciente ante la dirección del hospital Santiago Apóstol, de Miranda de Ebro (Burgos). En esta reclamación, el interesado, tras poner de relieve que aquella falleció y que la atención que se le prestó no fue la adecuada, solicitó una indemnización económica por los daños y perjuicios ocasionados por una práctica médica que calificaba de negligente. En su resolución, la mencionada dirección se limitó a detallar las pruebas clínicas realizadas, sin efectuar mención alguna a la concreta pretensión deducida en la reseñada reclamación, centrada en una indemnización por daños y perjuicios derivados de una presunta infracción de la *lex artis*. Teniendo presente que la queja versaba sobre aspectos atinentes a la seguridad de los pacientes, el Defensor del Pueblo puso de relieve ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León que debería llevarse a cabo una exhaustiva investigación en orden a determinar las circunstancias concurrentes en la atención sanitaria prestada, así como, en el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, acerca de si los interesados habían sufrido daños y perjuicios que no le correspondían soportar con ocasión de la atención prestada, con independencia de la posible fase de subsanación de defectos, en el supuesto de que el contenido de la reclamación de responsabilidad

patrimonial formalizada por el interesado así lo exigiera. Asumiendo este criterio, la administración sanitaria puntualizó que se había iniciado el mencionado procedimiento de responsabilidad patrimonial (11013699).

La cuarta de las investigaciones, a la que se hizo referencia en el informe del pasado año, está relacionada con una mujer embarazada de 22 semanas e ingresada en el Complejo Hospitalario de León, donde, tras numerosas contracciones a lo largo de una noche, sufrió un aborto, con la sola presencia y participación de dos enfermeras. Frente al criterio inicial de la administración sanitaria, esta Institución formuló una sugerencia a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, en orden al inicio de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, en cuyo marco se analizará si los interesados habían sufrido, al menos, daños morales. Y ello con base, entre otros, en razonamientos tales como que: el medio primario y esencial en situaciones como la comentada es la presencia de personal cualificado como es un facultativo especialista, que es, además, el profesional indicado para ponderar la conveniencia o no de una u otra práctica clínica; no se trata de afirmar la causación directa y material de un daño en relación con la viabilidad del feto, sino la frustración de expectativas de los interesados a causa de la ausencia de un especialista médico o, lo que es lo mismo, la pérdida de oportunidad de una valoración facultativa sobre los actos y manipulaciones precisas, en su caso, para una adecuada atención. Ya en el año 2011, la mencionada Consejería ha mostrado su criterio adverso al inicio de oficio del referido expediente de responsabilidad patrimonial, con fundamento en que en el centro hospitalario se procedió en la forma habitual de actuación ante un aborto tardío (10008806).

Por su conexión con la seguridad de los pacientes, es preciso reiterar, un año más, que no se ha producido avance alguno respecto a la creación de la especialidad de medicina de urgencias y emergencias, a pesar de la trascendencia que debe otorgarse a la formación específica de los profesionales implicados en esta modalidad de atención, ámbito que requiere de profesionales con conocimientos y habilidades técnicas que, aun siendo en su mayoría transversales a otras especialidades, precisan una orientación y forma de actuación específicas (08002590).

7.1.9. Salud mental

En el informe del pasado año se dejó constancia de que el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, además de aprobar el documento «La Estrategia en Salud Mental», publicado en 2007, acordó que tras dos años desde su publicación un comité de seguimiento formalizaría un informe de evaluación sobre el nivel de cumplimiento de sus líneas estratégicas. En el informe elaborado por el referido comité de seguimiento, se afirma, entre otras conclusiones, que, aun cuando se han cumplido algunos de los retos marcados en el documento, quedan no pocos temas pendientes, citando, entre otros, la insuficiente dotación de profesionales especializados y de recursos de rehabilitación y de reinserción social de calidad. Este informe de evaluación recoge, igualmente, los recursos de cada comunidad autónoma en materia de salud mental, cuyo análisis proyecta, por una parte, una extraordinaria heterogeneidad y, a su través, disparidad de enfoques e intensidad en los respectivos modelos de atención, y, por otra, la persistencia de acusadas diferencias, si bien en menor medida que en los últimos años, en la oferta y utilización de los servicios. Estas conclusiones siguen presentando virtualidad y son reflejo, en gran medida, de la situación actual en este ámbito.

En efecto, aun cuando se han producido avances en la atención a la salud mental, es preciso reconocer que, en tanto se hacen efectivas las recomendaciones y principios generales contenidos en el repetido documento sobre la forma de desarrollar las intervenciones en esta modalidad de atención, persisten quejas ante el Defensor del Pueblo que inciden sobre el hecho de que en el marco comunitario siguen siendo insuficientes las estructuras de rehabilitación con programas definidos de actuación. Estas quejas también proclaman la insuficiencia de recursos humanos y de programas específicos y bien desarrollados para grupos especialmente vulnerables; la incompleta ejecución de líneas estratégicas contempladas en planes de salud mental de alguna comunidad autónoma; la inadecuada dotación de centros de media y larga estancia; la falta de recursos comunitarios capaces de garantizar la autonomía de los pacientes con trastorno mental grave y aliviar el notable esfuerzo de las familias; y el parcial desarrollo de redes asistenciales, especialmente alternativas residenciales y laborales para pacientes con enfermedades mentales crónicas (11016109, 11019077, 11019530, 11020131 y 11022864, entre otros expedientes).

Capítulo aparte merece la realidad de jóvenes con graves problemas de inadaptación familiar y social, vinculados muchas veces a trastornos de conducta o incluso a patologías psiquiátricas. Entre otras situaciones planteadas, destaca la de un menor respecto al que los especialistas médicos manifestaron que los tratamientos utilizados (farmacológicos y de orientación conductual) no habían dado resultado y, por ello, no permitieron una estabilización de sus síntomas; en los últimos meses la situación se había agravado de forma notoria, sin que la intervención de los servicios sociales hubiera dado resultado eficaz; era imprescindible el alejamiento temporal del paciente de su familia de origen y su inserción en un medio donde fuera posible mantener el tratamiento pautado. Según los interesados, a pesar del criterio expuesto por los reseñados especialistas en torno a la necesidad de derivar al paciente a un centro específico, su situación no había variado ya que permanecía en el domicilio de sus abuelos y la familia carecía de información alguna respecto de dicha derivación. Iniciada la oportuna investigación, la Agencia Valenciana de Salud informó a esta Institución acerca de que el menor había ingresado en la unidad de hospitalización infanto-juvenil del hospital Vega Baja, al no existir este recurso en el Departamento de Salud de Alicante, zona de residencia del paciente (11000998).

También, en relación con la dotación de recursos, pueden reseñarse las actuaciones llevadas a cabo durante el año 2011 en relación con la estructura asistencial en el ámbito de la salud mental en Eivissa y Formentera. Estas actuaciones guardan conexión con diferentes planteamientos de tres asociaciones de familiares de enfermos mentales, cuyos presidentes expresaron que no se habían llevado a cabo, en Eivissa y Formentera, diferentes acciones asumidas por la Consejería de Salud de las Illes Balears, algunas de ellas plasmadas en el correspondiente plan de salud mental, como eran la creación de una unidad comunitaria de rehabilitación, una unidad residencial de media estancia para psicopatología subaguda, un hospital de día infanto-juvenil y una unidad terapéutica educativa itinerante. Los interesados indicaban, de otra parte, que la insuficiente dotación de profesionales en la unidad de tratamiento asertivo comunitario conllevaba que la asistencia domiciliaria a personas con enfermedad mental y en situación de crisis no se extendiera a las residentes en Formentera, ni a la totalidad de los pacientes que precisan esta atención en Eivissa, y que no se había procedido a la apertura de una unidad residencial de larga estancia para personas adultas y con enfermedad mental en esta última isla.

En un informe inicial, la referida Consejería puso de relieve que, en marzo de 2011, se implantaría en Eivissa y Formentera una unidad comunitaria de rehabilitación e

iniciaría su actividad la unidad terapéutica educativa de día; el equipo de tratamiento asertivo comunitario ya incluía, entre sus funciones, la asistencia domiciliaria a los pacientes residentes en Formentera y a la totalidad de los de Eivissa que precisan esta modalidad de atención; en el primer trimestre de 2011 sería efectiva la apertura e ingreso de los primeros pacientes en la residencia de larga estancia y para personas adultas en Eivissa. En un informe complementario, solicitado tras nuevas alegaciones de los interesados, la reseñada Consejería expuso que el nuevo hospital Can Misses permitirá trasladar el hospital de día de psiquiatría a este centro hospitalario, liberando un espacio que será ocupado por la unidad comunitaria de rehabilitación; la unidad terapéutica educativa de día, en funcionamiento desde enero de 2011, está integrada por personal de la unidad de salud mental infanto-juvenil, en conexión con los responsables educativos de los equipos de orientación psicopedagógica para decidir intervenciones, objetivos terapéuticos y desplazamientos de profesionales a los centros educativos (10018129).

Desde otra óptica, es menester dejar constancia del asunto planteado por familiares de una persona con enfermedad de Alzheimer, en fase avanzada e ingresada en un centro sociosanitario de Tarragona, quien, según los interesados, fue agredida violentamente por otro interno, sin que la Administración hubiera adoptado medida alguna. A este respecto, la Consejería de Salud de la Generalitat de Cataluña manifestó, en un informe inicial, que el centro sociosanitario había adquirido el compromiso de diseñar un protocolo de valoración y manejo de pacientes, que permitiera establecer pautas de actuación y determinar factores de riesgo, y, en un informe posterior, que dicho protocolo ya se había elaborado y que los servicios jurídicos habían enviado un dictamen al juzgado en relación con la agresión antes referida (10017880).

Otros planteamientos en materia de salud mental versan sobre la utilización de medios mecánicos de contención en unidades de psiquiatría de hospitales generales, sin detallar casos concretos de pacientes, ni especificar la periodicidad y duración de las posibles sujeciones mecánicas. En estos supuestos las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución se dirigen a verificar si están establecidos protocolos de actuación de los profesionales en los supuestos, no puntuales, de contención mecánica de pacientes, y al análisis de los mismos, así como a determinar si las órdenes de contención mecánica se deciden y adoptan por los facultativos del centro, dejando constancia de ellas en las respectivas historias clínicas (08013785).

Finalmente, es necesario hacer mención, un año más, a la regulación de la especialidad de psiquiatría de la infancia y de la adolescencia, reconocida en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno, necesidad expresada por un representativo número de ciudadanos y de la que se ha hecho eco el Defensor del Pueblo en no pocas ocasiones. A pesar de la extraordinaria importancia de la formación en materia de psiquiatría infantil, todavía no se ha reconocido la mencionada especialidad (08000277, entre otras quejas).

7.1.10. Prestación farmacéutica, control de medicamentos y oficinas de farmacia

Durante el año 2011, la ordenación de la prestación farmacéutica ha merecido una atención preferente por parte de los ciudadanos que se han dirigido al Defensor del Pueblo en relación con la sanidad. En un intento de sistematizar las quejas en este capítulo, cabe adelantar que las mismas se proyectan en una cuádruple dimensión: financiación, suministro y distribución, información y control de medicamentos.

En cuanto a la financiación, lugar preeminente ocupan los planteamientos de ciudadanos que cuestionan el marco legal vigente en materia de aportación de los usuarios en la financiación de medicamentos, señalando al respecto la contradicción que, en su criterio, representa el hecho de que pensionistas con altos niveles de renta no efectúen aportación alguna, en tanto que personas sin recursos económicos suficientes deben sufragar el 40 por ciento (11016550, 11019968 y 11020977).

Por lo que atañe al suministro y distribución de medicamentos, destaca el problema que representaba, para algunas personas que padecen determinados procesos de enfermedad, el desabastecimiento en las oficinas de farmacia de los medicamentos Altellus 0,15 mg (adrenalina autoinyectable) y Singulair 4 mg. A tenor de lo señalado por los reclamantes, la población infantil que precisaba la administración de estos medicamentos los había utilizado con gran eficacia, si bien el problema se planteó cuando las oficinas de farmacia informaron sobre dificultades en su distribución que dieron lugar al desabastecimiento de los mismos. En su informe, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios señaló que había requerido al laboratorio para incrementar las unidades de medicamentos en el mercado, medida que permitió el suministro de la mayor parte de los pedidos pendientes a almacenes mayoristas, y que se había reservado un *stock* de medicamentos para situaciones de urgencia y establecido un canal de emergencia para su solicitud por las oficinas de farmacia, circunstancia que se había comunicado a las comunidades autónomas (11004744).

Por lo que concierne a la información sobre medicamentos, especial relieve debe concederse a la investigación llevada a cabo, a raíz de una queja planteada por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, según la cual los prospectos no se ofrecían en formatos accesibles para determinadas personas con discapacidad, especialmente ciegas y con problemas visuales. El mencionado comité añadía también que la reseñada circunstancia impedía a estas personas informarse por sus propios medios de las prescripciones y recomendaciones en relación con un correcto uso de los fármacos y que la legislación vigente establece que sus envases deben llevar rotulados en braille el nombre comercial y el principio activo, obligación que no afecta a los prospectos, aun cuando estos contienen información relevante sobre incompatibilidades, posología y posibles efectos secundarios. Sobre ello, el Ministerio de Sanidad expresó que se habían desarrollado actividades para la adaptación de la página web de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios a un formato accesible para las personas con discapacidad y que se habían materializado diferentes actuaciones tendentes a la transformación de los prospectos de los medicamentos, que se plasmaron en un proyecto de convenio con la Fundación ONCE, cuyo fin último es garantizar que la información del cien por cien de los prospectos sea accesible a la población discapacitada (11016004).

Por lo que respecta al control de medicamentos, cabe traer a colación la actuación, iniciada a raíz de una reclamación de la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción, sobre dos páginas web que promocionaban y, supuestamente, comercializaban un producto cuya publicidad afirmaba poder curar el cáncer. A este respecto, el Ministerio de Sanidad puso de relieve que, tras el inicio de las investigaciones oportunas, se detectaron una serie de páginas que realizaban la promoción de productos como el reseñado en la queja; las acciones llevadas a cabo en relación con las referidas páginas web permitieron concluir que ninguno de los titulares de las mismas, ni los servidores en las que se alojaban, estaban ubicadas en España o en otro Estado Miembro de la Unión Europea, situándose los posibles infractores fuera del ámbito territorial de competencias del departamento; no obstante lo anterior, se inició un procedimiento para requerir

la interrupción de la prestación de un servicio de intermediación a los principales prestadores de servicios ubicados en nuestro país, iniciativa que pretendía reducir o dificultar el acceso a las páginas web que contienen la publicidad ilícita desde ordenadores ubicados en España; tras la realización de diferentes pruebas de acceso, se constató que algunas de las páginas estaban bloqueadas, no siendo posible acceder a las mismas desde un ordenador determinado, si bien, en verificaciones posteriores, se observaron limitaciones en la eficacia de la interrupción del servicio solicitado; continúan realizándose investigaciones adicionales sobre posibles mecanismos legales y técnicos para impedir el acceso desde España a las repetidas páginas (10024405).

Mención aparte merece en este capítulo la investigación, a la que se hizo referencia en el informe del pasado año e iniciada de oficio ante las diferentes comunidades autónomas, en relación con la viabilidad de impulsar la reforma legal adecuada que permita fijar, en el procedimiento de adjudicación de nuevas oficinas de farmacia, un «cupo de reserva para personas con discapacidad» o bien la inclusión de un apartado específico, en los respectivos baremos de méritos de los concursos, en el que se valore la discapacidad en función de sus grados. Entre otras consideraciones, esta Institución puso de relieve que el establecimiento de medidas de acción positiva constituye uno de los instrumentos sustanciales y de carácter específico para prevenir o compensar las desventajas o especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social, y que la reserva de un cupo de oficinas de farmacia para personas con discapacidad ya se ha establecido en alguna comunidad autónoma, como es el caso de Andalucía.

En el curso del año 2011, las comunidades autónomas han remitido los informes solicitados exponiendo: Aragón, que la condición legal de persona con minusvalía será un factor a tener en cuenta en el baremo del procedimiento y que, en atención a los criterios expuestos por el Defensor del Pueblo, en una futura propuesta de reforma legal se contemplará el derecho de las personas discapacitadas a la igualdad de oportunidades en el acceso a la actividad laboral; Asturias, Illes Balears, Extremadura y Murcia que, en futuros proyectos normativos, se incluirá la discapacidad como un mérito en el correspondiente baremo; Canarias, que «la modificación de la ley de ordenación farmacéutica para futuros concursos puede recoger reservas de cupo como en el caso andaluz o consagrar primas en los baremos como se ha propuesto»; Cantabria, que en la legislación no figura un cupo de reserva para personas con discapacidad, si bien, en las próximas convocatorias, se establecerá un cupo reservado a este colectivo; Castilla-La Mancha, que se procederá al estudio —en conexión con los colegios oficiales de farmacéuticos, las federaciones de empresarios de farmacéuticos y los sindicatos— de la posible modificación del marco legal, en aras a establecer un cupo de reserva para personas con discapacidad o, en su caso, algún apartado con medidas de acción positiva; Castilla y León, Comunitat Valenciana, Galicia, Madrid y La Rioja, que ya se han adoptado medidas de acción positiva que se traducen en la inclusión, en los correspondientes baremos de méritos, de una puntuación específica para personas con discapacidad; Cataluña y Navarra que, a diferencia de la mayoría de las comunidades autónomas, el procedimiento de autorización de oficinas de farmacia se inicia a instancia de parte y, por ello, no existen concursos públicos, adjudicándose la oficina a la solicitud registrada con anterioridad; País Vasco, investigación todavía en trámite, que en la legislación sobre la ordenación farmacéutica no existe previsión alguna respecto a discriminación positiva para personas con discapacidad (10030228, 10031418, 10031420, 10031423, entre otros expedientes).

8. ACCIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

8.1. Acción social

8.1.1. Menores

En los informes de los últimos años se ha hecho especial referencia a la protección de los menores y, de manera específica, en el de 2010 se destacaba la necesidad de abordar una reforma legislativa que afectase a algunos aspectos fundamentales de dicha protección. En concreto, se señalaba la necesidad de regular por ley orgánica la definición y régimen de los centros o residencias de protección de menores con necesidades especiales, en los que se producen internamientos forzosos que afectan a la libertad personal. Todo ello desde la óptica de los derechos, la igualdad y seguridad jurídica de los menores y sus familias.

En el año 2011, es necesario dejar constancia de los trabajos realizados en la preparación de un anteproyecto de ley de actualización de la legislación sobre protección a la infancia y un anteproyecto de ley orgánica complementaria, en los que se propone la modificación del Código Civil, de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

De acuerdo con las manifestaciones de la entonces Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad, las líneas básicas de dichos anteproyectos habrían de ser las siguientes: simplificar los mecanismos de acogida y adopción, y potenciar el acogimiento familiar frente a los centros tutelares; los menores de tres años no ingresarían en centros de protección y se suprimiría el acogimiento provisional y el preadoptivo para acortar los procedimientos; y además, se permitía la adopción de mayores de 18 años en situación de acogida familiar o convivencia estable y se regularían los centros para menores con trastornos de conducta. En cuanto a los procedimientos judiciales, sería preciso racionalizar, acortar y simplificar dichos procedimientos, así como ampliar la intervención del Ministerio Fiscal como garante de los derechos de la infancia.

En este sentido, el Defensor del Pueblo trasladó al citado ministerio su preocupación en torno a una serie de aspectos que parecía conveniente valorar en el marco de los trabajos en curso. En concreto, se hacía mención a la oportunidad de que las situaciones de riesgo sean formalmente declaradas en una resolución motivada que permitiese a los interesados formular las correspondientes alegaciones y, en su caso, contraponer sus argumentos a los criterios sustentados por los Servicios Sociales, y no sólo ante la Administración competente sino también en vía judicial.

Del mismo modo, la contundencia de los efectos jurídicos de la declaración de desamparo, tanto sobre el menor como sobre su familia, aconsejaba, a juicio de esta Institución, la adopción de las máximas cautelas que refuercen las garantías de los derechos de todos los afectados. Asimismo se reiteraba la necesidad, puesta de manifiesto en los trabajos de la Comisión del Senado, de establecer unos criterios mínimos a los que deberían ajustarse en sus actuaciones todas la entidades públicas de protección de menores para evitar un posible trato desigual o arbitrario a los menores, en función de su lugar de residencia.

Igualmente, se manifestó al ministerio que el derecho a la asistencia jurídica gratuita tendría que ser reconocido en todo caso a los menores y a sus padres, u otros representantes legales, desde el inicio de las actuaciones administrativas de los procedimientos de desamparo, y también en los procedimientos dirigidos a adoptar medidas de protección como consecuencia del ejercicio de la tutela administrativa. Para la plena

efectividad de este derecho sería conveniente que la Administración, en la propia notificación del acto a los interesados, les facilitase información detallada sobre la posibilidad de acceder a la asistencia jurídica gratuita.

Estas sugerencias, entre otras, se trasladaron también para su estudio y posible inclusión en el Segundo Plan Estratégico Nacional de la Infancia y Adolescencia, previsto en el Plan de Derechos Humanos (medida 161), adoptado por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre de 2008.

Sin embargo, todas estas modificaciones y propuestas del Segundo Plan Estratégico han quedado interrumpidas al haberse disuelto las Cortes, a finales del año 2011, por lo que sería deseable que, a la mayor brevedad, se reinicien los trabajos sobre esta materia (11017653).

En relación con lo anterior, esta Institución continúa preocupada en cuanto a la prevención de las situaciones de riesgo y desamparo de los menores se refiere, así como por las garantías jurídicas en esos procedimientos. Además, hay que garantizar la plena información de todas las partes durante el proceso, conocer los criterios de derivación a determinados centros, ofrecer apoyo, formación y soporte continuo a los profesionales en contacto directo con los menores, etcétera.

Como consecuencia de dicha inquietud, a finales del año 2011 el Defensor del Pueblo consideró oportuno iniciar una investigación de oficio con todas las comunidades autónomas, a fin de conocer cuáles son los criterios utilizados por las entidades públicas de protección de menores para la determinación de las situaciones de desamparo, y asimismo obtener una información más precisa sobre las actuaciones prácticas desarrolladas en los procedimientos previos a la adopción de medidas de protección. Desde una perspectiva estricta, las administraciones autonómicas pueden adoptar medidas de prevención, a fin de garantizar la seguridad y el bienestar de los menores, o bien, medidas de protección cuando los progenitores no cumplen con su deber de atender a sus hijos. Sin embargo, en sentido amplio, la protección de los menores se extiende más allá de estas medidas, e implica el estudio de la alternativa más adecuada para cada menor en cada etapa de su vida, dando respuesta a las distintas situaciones que se puedan ir planteando en torno al mismo. En la fecha de conclusión de este informe, aún se estaba recibiendo la amplia documentación remitida por las entidades competentes de las distintas comunidades autónomas.

En conexión con lo anterior, es necesario insistir en la necesidad de que las personas afectadas en los procedimientos de desamparo reciban un servicio de orientación jurídica gratuita de forma inmediata. En este sentido, el Defensor del Pueblo inició una investigación de oficio con el Departamento de Bienestar Social del Consell Insular de Mallorca, al tener conocimiento de que una mujer a la que le habían retirado la tutela de su hija de 9 años, inició una huelga de hambre para recuperarla. En la información remitida a esta Institución se dejaba constancia de que se había entregado la custodia a la tía de la niña por considerar «que la madre no estaba haciendo las cosas adecuadamente». La madre, además, manifestó que no había recurrido formalmente la actuación administrativa al no haber podido conseguir un abogado, ni la orientación jurídica adecuada para la defensa de sus legítimos intereses. La queja concluyó ya que la madre, después de abandonar la huelga de hambre, manifestó su intención de colaborar y cumplir con el plan de trabajo propuesto para acceder en un plazo breve a la reunificación con su hija (11020624).

Por otra parte, las diferentes necesidades de los menores que requieren ser protegidos por la Administración, por sus carencias familiares o afectivas, demandan la existencia de una diversidad amplia de recursos de atención para aquellos. Por ello, el Defensor del Pueblo, al tener conocimiento de que la entonces Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid tenía previsto concluir el Programa de Vida Independiente, solicitó información al respecto.

Este programa estaba dirigido a adolescentes de 16 a 18 años que, por sus vivencias, tienen grandes dificultades para adaptarse a otros recursos. La citada consejería confirmó que, efectivamente, el programa se había cerrado y que la transformación de plazas de hostales en plazas residenciales se realizó por razones educativas, señalando, además, que la estancia de los adolescentes en una residencia comportaba presencia educativa constante, permitiendo establecer normas y pautas de comportamiento, horarios racionales y trabajar en hábitos que les harán, el día de mañana, independientes. Además, se especificaba que en los centros residenciales se trabaja el aprendizaje de nuestro idioma y se hace un seguimiento más exhaustivo de su formación y búsqueda de empleo.

Sin embargo, según la consejería, los menores derivados al «programa de vida independiente» se caracterizaban principalmente por tener más de 16 años de edad, ser protagonistas de severos conflictos en la convivencia residencial, autores de incidentes inabordables desde la convivencia educativa, y cuyo traslado a otro centro específico no resultaba factible. Es decir, un «perfil» de menores que requieren una respuesta institucional distinta a la que se les venía aplicando en los centros residenciales de referencia, y para los que había que definir un nuevo proyecto educativo. Continuaba la consejería afirmando que no consideraba que «la supresión del programa fuera una regresión, sino un avance importante en la calidad del servicio que se presta a los menores».

Respecto a los usuarios de las plazas de que disponía el programa en habitaciones compartidas, les son de aplicación los mismos criterios de trabajo educativo, en el sentido de poder trabajar la autonomía en los recursos residenciales de forma educativa-presencial, como harían unos padres con sus hijos. Finalmente, refería que los beneficiarios del programa de vida independiente se integraron con total normalidad en la red de centros, participando de los hábitos y ritmos cotidianos de funcionamiento de las residencias (10001411).

La situación de los jóvenes que al cumplir los 18 años se encuentran bajo la protección de la Administración y no quieran, o no puedan, volver con sus familias biológicas, requiere la adopción de medidas de carácter transitorio a la vida adulta e independiente de estos adolescentes. A este respecto, se ha constatado que muchas de las leyes autonómicas, en su articulado, recogen medidas de protección dirigidas a estos menores, reflejadas en las leyes de protección a la infancia de Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña y la Comunidad Foral de Navarra.

Por otro lado, el anteriormente denominado Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad venía convocando anualmente, con cargo a la asignación tributaria del IRPF, la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales. Dentro de los programas que se consideran de carácter prioritario se encuentran, entre otros, los «Programas de equipamientos residenciales para menores en situación de dificultad».

Estos programas pretenden ofrecer alojamiento y convivencia, potenciando factores de desarrollo personal y habilidades sociales para su integración y/o reinserción social, a través de centros, pisos o mini-residencias, en sus distintas modalidades, en función

de las necesidades generales y particulares y circunstancias del colectivo al que van dirigidos, es decir para menores de 18 años afectados por una medida de protección y menores en cumplimiento de una medida dictada por los jueces de menores.

Además, se tendrán especialmente en cuenta las circunstancias de los menores extranjeros no acompañados, por requerir una atención específica para facilitar su integración social, así como las de los mayores de 18 años que hayan estado bajo una medida de protección y que, por sus circunstancias personales, se encuentren en centros residenciales, al objeto de facilitar su autonomía personal y de integración sociolaboral. También se consideran prioritarios los programas de fomento de la acogida familiar de menores y de promoción de la adopción de niños/as con necesidades especiales. Estos programas pretenden fomentar y facilitar el acogimiento familiar de menores que se encuentren bajo la tutela o guarda de la Administración Pública competente en protección de menores, como alternativa al internamiento en un centro residencial, y los programas de adopción pretenden promover y facilitar la adopción de niños/as con especiales características (necesidades especiales, niños/as mayores, grupos de hermanos, niños/as con discapacidad, etcétera).

Entre las situaciones que requerirían un mayor respaldo por parte de la Administración, estarían la de menores que, tras un prolongado acogimiento familiar permanente, cumplen los 18 años y carecen de vínculo jurídico con la familia acogedora y posibles medidas de apoyo transitorio a la vida adulta e independiente. Por ello, el Defensor del Pueblo trasladó a la Secretaría General de Política Social y Consumo que valorase la oportunidad de tener en consideración estas situaciones en la reforma de la legislación de protección a la infancia sobre la que se estaba trabajando (10032080).

En otro orden de cosas, a nivel autonómico, se han aprobado algunas disposiciones en materia de protección de menores y una de las más destacadas es el Decreto 230/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo en los servicios sociales municipales y territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BALORA).

En dicho decreto, se establecen criterios de valoración de la existencia y la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo acontecidas en el seno familiar. Sin perjuicio de lo anterior, BALORA persigue otras finalidades como facilitar el trabajo de los y las profesionales de los servicios sociales de atención y protección a la infancia y adolescencia, agilizar el proceso de intervención y promover una mejor coordinación entre los ámbitos municipal y territorial, colaborando en la mejora de la calidad de la atención proporcionada a estos niños, niñas y adolescentes y sus familias.

En Castilla-La Mancha se aprobó el Decreto 260/2011, de 30 de agosto, de competencias sancionadoras en materia de sanidad, ordenación farmacéutica, defensa del consumidor y usuario, productos farmacéuticos, asuntos sociales y protección de menores, designando la competencia para iniciar los procedimientos sancionadores en materia de protección de menores a los Coordinadores Provinciales de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales.

Cabe destacar también la aprobación del Decreto 45/2011, de 6 mayo, de la Comunidad autónoma de las Illes Balears, en donde se regula la organización, estructura y el funcionamiento de los registros autonómicos de centros de acogida residencial de personas menores de edad, de protección de personas menores de edad y de adopciones, que prevén la Ley 8/1997, de 18 de diciembre, de atribución de competencias a

los consejos insulares en materia de tutela, acogida y adopción de menores, y la Ley 17/2006, de 13 de noviembre, Integral de la Atención y de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de las Illes Balears.

La Comunidad Autónoma de Aragón determinó también, en el año 2011, la composición y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento del Plan Integral de Infancia y Adolescencia 2010-2014 de Aragón, en la Orden de 13 de enero de 2011.

Como se recordará en el informe monográfico del Defensor del Pueblo sobre *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social,* publicado en el 2009, se dejaba constancia de la deficiente infraestructura del centro Chavea de Pontevedra. El edificio estaba muy deteriorado e incluso el director manifestó la inadecuación del mismo para el trabajo con los menores, por el reducido espacio, la inapropiada distribución, la falta de zonas de esparcimiento y deportivas, la mala ventilación, las humedades y los malos olores debidos a un sistema de aguas deficiente.

Pues bien, a partir del seguimiento realizado por esta Institución, se ha podido constatar el cierre del centro citado. De acuerdo con la información facilitada por la Consejería de Trabajo y Bienestar Social de la Junta de Galicia, se ha abierto un nuevo centro, gestionado por la entidad Fundación Lar Pro-saúde Mental, que entró en funcionamiento el 21 de marzo de 2011, día en que se clausuró el antiguo Chavea, y con un total de 15 plazas residenciales (09011591).

Lamentablemente, el Defensor del Pueblo continúa recibiendo denuncias de hechos graves cometidos en centros de menores. En estos casos, se inicia la oportuna investigación con el órgano competente con el fin de obtener información precisa sobre la situación del menor.

Este es el caso de una adolescente de 15 años que, se encontraba en la Residencia Especial de Atención Psicosocial Picón del Jarama y, acudió a esta Institución solicitando su traslado a otra residencia, o bien, quedarse a vivir con un familiar. La menor se había fugado en varias ocasiones y, en una de ellas, al ser retenida por la policía, sufrió un ataque de ansiedad y tuvo que ser ingresada en la unidad de psiquiatría infantil del hospital Gregorio Marañón (11013352).

Asimismo, se dirigió a la Institución un menor manifestando que, en el referido REAPS Picón del Jarama, los trabajadores encerraban a los menores que les generaban problemas y que se ponían guantes para golpearles sin dejar marcas. Esta carta se envió a la entonces Directora Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia por si, a juicio de dicha entidad, procediera efectuar algún tipo de actuación en relación con las denuncias formuladas (11020716).

En cuanto a las ayudas económicas para los acogimientos familiares, el Defensor del Pueblo recibió una queja en la que se denunciaba la eliminación de estas prestaciones cuando existe consentimiento de los padres biológicos, por lo que se solicitó información a la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Generalitat Valenciana con el fin de que aclarase los motivos de esta supresión.

Dicha Consejería informó que el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 93/2001, de 22 de mayo, en su artículo 54, establece que, conforme a lo dispuesto en el artículo 173.2 del Código Civil, aunque la Generalitat Valenciana no tenga la tutela o la guarda del menor, las direcciones territoriales competentes en materia de protección de menores podrán formalizar un acogimiento familiar de un menor, prestando su consentimiento como

entidad pública. Se trata de situaciones en las que ni concurre una situación de desamparo, ni los padres o tutores solicitan la guarda voluntaria del menor. Estos supuestos son mínimos, y se refieren a situaciones donde los menores conviven de hecho con otras personas que prestan al menor la necesaria asistencia moral y material y en donde la entidad pública sólo participa de la formalización del acogimiento y, obviamente, del seguimiento, a fin de comprobar que se mantiene la situación de protección descrita por parte de los acogedores y no es necesario asumir la tutela o la guarda.

En cuanto a la prestación económica, esta se encuentra regulada en una orden, de convocatoria anual, que establece el procedimiento de solicitud y concesión. Es en la Orden 31/2010, de 1 de diciembre, de la Consejería de Bienestar Social, en la que se excluye de su ámbito de aplicación a los acogimientos formalizados por la entidad pública valenciana sin asunción de guarda ni tutela. Por lo tanto, es en los casos de acogimientos familiares con asunción de guarda y consentimiento de los progenitores, que responden a situaciones de gravedad y de imposibilidad de asistencia, en los que se otorga la prestación económica individualizada por acogimiento familiar. Las actuaciones se dieron por finalizadas al entender que la supresión de la ayuda se encuentra dentro de las potestades de autoorganización de la Administración (11007520).

Asimismo, interesa recordar que las estancias de menores extranjeros, con fines de escolarización en nuestro país, se encuentran reguladas por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 2/2009.

En su artículo 188, el referido real decreto establece que este tipo de desplazamiento temporal de menores tendrá naturaleza jurídica de estancia por estudios, que la estancia acabará al finalizar el curso académico en cuyo momento el menor deberá regresar a su país, salvo que razones excepcionales lo impidan y que, en caso de que desee continuar los estudios por más de un curso académico, se deberá incluir al menor en un nuevo programa. Para obtener la autorización, conforme al artículo 187, el organismo competente en materia de protección de menores deberá emitir un informe en el que conste el compromiso de facilitar el retorno del menor a su país de origen y el conocimiento de que el desplazamiento no tiene por finalidad la adopción.

Por ello resulta de interés reseñar la queja en la que, ante esta Institución, se planteó el propósito de formalizar una adopción de un menor procedente de Haití, que había llegado a través de uno de estos programas. La situación planteaba una doble dificultad: por una parte, la familia o persona individual que acoge a menores, a través de estos proyectos, tienen que expresar por escrito su conocimiento de que el desplazamiento del menor no tiene por objeto la adopción y su compromiso de favorecer el regreso al país de origen o procedencia; y por otra, al tratarse de Haití, el caso se encontraría en los supuestos establecidos en el artículo 4.3 de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional que excluye de la adopción a los menores nacionales de otro país, o con residencia habitual en otro Estado, cuando este se encuentre en conflicto bélico o inmerso en un desastre natural.

Con motivo del terremoto de Haití en enero de 2010, la oficina permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, los Servicios Sociales Internacionales, el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, emitieron sendas notas informativas en las que se exponía la situación del país como consecuencia de dicha catástrofe natural y el riesgo que suponía la misma para las adopciones ilegales, secuestros y tráfico de menores. En consecuencia, se

decidió, a nivel internacional, la suspensión de las adopciones y los acogimientos internacionales de niños de Haití.

A lo largo de 2011, las autoridades haitianas se comprometieron a aprobar una nueva legislación, así como a identificar formas y medios para reiniciar las adopciones internacionales y firmaron el Convenio de La Haya sobre adopción internacional. No obstante, se encuentra pendiente la modificación legislativa en aras de la transparencia de los procesos de adopción que permita la reapertura de dichos procesos.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo se dieron por concluidas al informar la Comunidad de Cataluña que, aun no siendo posible la adopción solicitada, a la vista de las circunstancias planteadas se desaconsejaba el retorno del menor a su país de origen, por lo que se informaría favorablemente la renovación del visado por circunstancias excepcionales a la Subdelegación del Gobierno (11015819).

La paralización de las adopciones de menores de edad procedentes de Kazajstán causó preocupación en aquellas familias que se encontraban incursas en un proceso de adopción de un niño o una niña de dicho país desde hace varios años (2006-2008). A todos ellos se les comunicó, en el mes de enero de 2011, la paralización de las asignaciones de menores que no estuvieran confirmadas el 31 de diciembre de 2010.

En la información facilitada a esta Institución por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, se dejaba constancia de que las autoridades kazajas habían suspendido la recepción de expedientes el 1 de julio de 2010 con motivo de su adhesión al convenio de La Haya, y tan solo continuaron la tramitación de aquellos expedientes en los que los adoptantes hubieran aceptado la adopción de un menor concreto antes de finales de 2010. El compromiso adquirido incluía dar prioridad a los expedientes de los solicitantes que estaban en Kazajstán antes de la entrada en vigor del Convenio de La Haya y que por causas objetivas no hubieran podido realizar la aceptación de los menores.

La situación referida afectaba a un número considerable de familias españolas. De acuerdo con la información facilitada por la Embajada española en Astana, en mayo de 2010 quedaban 377 expedientes que no habían culminado aún el proceso de adopción en Kazajstán. Un año después, 165 habían sido completados satisfactoriamente, habiendo obtenido los menores los visados correspondientes, y 6 se encontraban pendientes de finalización por parte de las autoridades locales, al haber sido aceptado el menor antes del 31 de diciembre de 2010, y no haber concluido aún los trámites en el país.

Las autoridades kazajas procedieron a devolver 62 expedientes en los que, a fecha 31 de diciembre de 2010, aún no se había aceptado la adopción de un menor concreto. Estas solicitudes se beneficiarán de la tramitación prioritaria una vez que Kazajstán reabra las adopciones internacionales. De los restantes expedientes las autoridades kazajas carecen de información, posiblemente por haber sido devueltos, antes de finalizar 2010, por razones diversas, tales como caducidad de los expedientes, desistimiento de los adoptantes, etcétera.

Por último se señala que dichas autoridades todavía no pueden asegurar cuándo se aprobará por el Parlamento el proyecto de Código de Familia, en el que se integrarán los cambios normativos necesarios para asegurar su conformidad con el Convenio de La Haya de 1993, ni tampoco cuándo comenzará el proceso de acreditación de ECAI en ese país.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y los antecedentes de la adopción en Kazajstán, la Embajada de España en Astana reitera el criterio de mantener el acuerdo de suspensión de la tramitación de nuevos expedientes de adopción en dicho país, acordado por

la Comisión Interautonómica de Directores y Directoras Generales de Infancia de 8 de julio de 2008.

Asimismo se señala que está prevista la visita a Kazajstán de una delegación de expertos de la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado en el marco de una misión conjunta con UNICEF, para ofrecer asistencia técnica en materia de adopciones y la implementación del Convenio de La Haya (11000535, 11000692, 11000710, 11000735, 11000978 y 11000987).

8.1.2. Personas con discapacidad

El Defensor del Pueblo, a lo largo de su historia, ha venido ocupándose de manera continua de las personas con discapacidad, al objeto de contribuir al reconocimiento y respeto de sus derechos. Si bien es cierto que la legislación española en materia de discapacidad es una de las más avanzadas de la Unión Europea y que nuestro ordenamiento jurídico ha incorporado los principios y medidas de que están recogidos en la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas, el ejercicio de algunos de esos derechos resulta aún muy precario para estas personas, por lo que es preciso continuar avanzando hasta conseguir su plena inclusión social.

Durante el año al que se refiere este informe, se aprobó la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que profundiza en el modelo social de la discapacidad tomando como referencia la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y da un impulso definitivo para garantizar su autonomía personal y la no discriminación, como consecuencia del compromiso que se establece en el artículo 4 de la citada convención.

La referida Ley 26/2011, de 1 de agosto, entre otras modificaciones, ajusta la definición de «persona con discapacidad» a la contenida en la convención, estableciendo que son personas con discapacidad aquellas que presenten deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

En la misma línea, se incorpora un nuevo supuesto de sanción accesoria en la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Así, en el supuesto de que las instituciones que prestan servicios sociales cometiesen una infracción muy grave, ello podría conllevar la inhabilitación definitiva para el ejercicio de estas actividades. Sin embargo, sigue sin completarse la regulación precisa, en todas las comunidades autónomas, del régimen sancionador aplicable en esta materia, por lo que esta Institución continúa insistiendo en la necesidad de su regulación.

Pero las 19 leyes reformadas por el texto definitivo de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, no son las únicas modificaciones que deben realizarse. La propia disposición adicional sexta de la ley, concede un plazo de doce meses, desde su entrada en vigor, para que el Gobierno presente medidas dirigidas a promover el acceso

al empleo de las personas con capacidad intelectual límite. Un año es también el plazo fijado para que el ejecutivo español remita a las Cortes Generales un proyecto de ley de adaptación normativa para dar cumplimiento al artículo 12 de la Convención de la ONU, en lo relativo al ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás en todos los aspectos de la vida.

Como desarrollo de la citada Ley 26/2011, de 1 de agosto, se elaboró el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Uno de los aspectos más importantes que contiene es el referido a la modificación del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, teniendo como finalidad incluir los planes de accesibilidad en todos los sectores del transporte.

Asimismo, se reconoce legalmente el Observatorio Estatal de la Discapacidad como instrumento técnico de la Administración General del Estado. Este observatorio se encarga de la recopilación de información relacionada con el ámbito de la discapacidad. Con carácter anual, confeccionará un informe sobre la situación y evolución de la discapacidad en España, que se elevará al Consejo Nacional de la Discapacidad, para su conocimiento y debate.

Por otra parte, con ocasión de la consulta realizada al entonces Ministerio de Sanidad y Política Social e Igualdad, ante la existencia de páginas web con contenidos que atacaban la imagen de las personas con síndrome de Down, fomentando la discriminación y posible estigmatización de este grupo de personas, el citado ministerio informó de los trabajos en curso para la aprobación de una Ley integral para la igualdad de trato y no discriminación, cuyo objetivo fundamental sería avanzar en la igualdad real y efectiva, así como en la prevención y eliminación de todos los tipos de discriminación.

Se ponía de manifiesto que el nuevo texto permitiría combatir, entre otras, posibles conductas discriminatorias que se cometen a través de las tecnologías de la información y la comunicación, modificando, en este caso, la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, y añadiendo que, cuando resultara necesario para proteger los derechos de la víctima, los jueces y tribunales podrán acordar cualquier medida de restricción o interrupción de la prestación de servicios o de retirada de datos de páginas de Internet. No obstante lo anterior, la reseñada ley no llegó a aprobarse en la legislatura que finalizó en el año a que se refiere este informe (10027130).

8.1.2.1. Accesibilidad

Como se ha mencionado anteriormente, el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, modifica el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad.

Esta modificación se basa en la inclusión de los planes de accesibilidad en todos los sectores del transporte, y en establecer un criterio para deslindar las grandes infraestructuras y servicios de las de pequeña entidad, siendo estas últimas las que tengan un promedio anual de un tráfico igual o menor a 750 viajeros/día.

Las instalaciones con un tráfico mayor a 750 viajeros/día, en promedio anual, deberán elaborar un plan de accesibilidad conteniendo como mínimo las medidas establecidas en el real decreto. También se dispone que, para las infraestructuras de pequeña entidad, se deberán facilitar las medidas de acceso a los distintos transportes y los elementos básicos de información de accesibilidad.

Aun así, el Defensor del Pueblo continúa recibiendo reclamaciones de personas con alguna discapacidad que denuncian la falta de accesibilidad a transportes o edificios públicos.

En relación a la falta de accesibilidad en estaciones de Renfe, se recibió la queja de una ciudadana en la que manifestaba que había remitido un escrito a la oficina Gerencia de Viajeros FEVE (Bilbao), denunciando que la estación de ferrocarril de Sodupe (Bizkaia) no reunía los requisitos de accesibilidad para personas con discapacidad, ya que existe un importante desnivel entre el andén y el tren. Pues bien, iniciada investigación con la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras, se cerró favorablemente esta queja al informar a esta Institución de una actuación para la adaptación de los andenes de dicha estación, a fin de dar cumplimiento a la normativa concerniente a la plena accesibilidad de las estaciones (11011004).

Otra queja se refería a la estación de Renfe Centro de Sabadell, en la que, a pesar de que en 2010 se realizaron obras con el fin sustituir el pavimento de las escaleras, no se solucionaron los problemas de accesibilidad, sino más bien al contrario, se incrementaron, debido a que en la entrada de la estación disminuyó la altura libre entre el umbral de la reja y los escalones, lo que obliga a muchas personas a agacharse para poder acceder a la estación, circunstancia peligrosa para las personas discapacitadas visualmente.

Este caso se tradujo en uno de los habituales supuestos en los que, debido al recorte presupuestario, la Administración reconoce el problema pero afirma no poder actuar. En el informe remitido por la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras se detallaba que, dentro del Plan de modernización de las instalaciones, Adif acometió, en el año 2009, una mejora, reponiendo los escalones de ambas escaleras de entrada a la estación y mejorando de este modo sus accesos y el entorno de la misma. Pero, aun así, Adif reconocía que la estación todavía no se ajustaba a la normativa de accesibilidad vigente. Por ello, en el marco del Contrato-programa 2007-2010, suscrito entre la Administración General del Estado y Adif, se redactó un proyecto de adecuación de la estación con una inversión de dinero. No obstante, la secretaría de Estado citada comunicaba a esta Institución que no se disponía del suficiente presupuesto para llevar a cabo dichas mejoras, a fin de que la estación sea completamente accesible para las personas con discapacidad (11012674).

En esta misma línea, la Institución recibió una denuncia sobre la falta de accesibilidad de la estación de ferrocarril de Segorbe (Castellón), después de su remodelación en el marco del «Plan de accesibilidad de estaciones» elaborado en el año 2008.

Sustancialmente exponía el reclamante que, a pesar de la inversión y las obras realizadas en este sentido, la estación seguía sin ser accesible para las personas con movilidad reducida, ya que no contaba con una plataforma elevadora para poder acceder al tren adaptado. También apuntaba el compareciente que la referida estación, al parecer, había quedado excluida del servicio Atendo de atención y asistencia a viajeros con movilidad reducida.

Según Renfe, el servicio Atendo no era efectivo en dicha estación porque no reunía los requisitos de accesibilidad requeridos, no siendo posible el tránsito por la misma con las garantías de calidad y seguridad exigibles. Por ello y para solucionar esta situación, se realizaron unas obras de adecuación que permitieran el tránsito. Sin embargo, la implementación del servicio Atendo iba a ser estudiada en próximas reuniones entre Renfe y Adif, en respuesta tanto a las solicitudes expuestas de algunos clientes como por el interés general del volumen de viajeros que transitan anualmente por ella.

En cuanto a los planes de accesibilidad, Renfe destaca que se está llevando a cabo una importante inversión, tanto para la adquisición de nuevos trenes autoaccesibles como para la adaptación de los existentes. En el caso concreto de la estación de Segorbe, circulan tres trenes accesibles de media distancia, dos de los cuales son trenes de última generación con piso bajo en el coche accesible que dispone de una plaza para usuarios de silla de ruedas y aseo adaptado. El resto son trenes de Cercanías de la línea C-5 del núcleo de Valencia, en los que, debido a las características propias —como paradas muy breves y mayor frecuencia de circulaciones— el Plan de accesibilidad universal contempla la auto-accesibilidad (11000378).

De la misma manera, se denunció la eliminación del servicio Atendo en la estación de tren de Villagarcía de Arousa, dificultando su movilidad. En el exhaustivo informe de la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras se daba cuenta de que el servicio Atendo se presta conjuntamente entre Adif y Renfe-operadora, siendo esta última entidad la gestora del mismo.

Ante la circunstancia de disponer ambas entidades de recursos limitados, se ha procedido a una racionalización del servicio mediante una nueva calificación de las estaciones, pasando algunas de ellas de ser estaciones con servicio permanente ininterrumpido durante el período de circulación de los trenes accesibles, a estaciones con servicio puntual, desplazándose un asistente a la estación previa solicitud de los usuarios. La antelación para solicitar el servicio Atendo está estipulada hasta 12 horas antes de la salida del tren para las estaciones con servicio puntual, y hasta 30 minutos para las estaciones con servicio permanente, plazos de solicitud muy inferiores en comparación con la prestación del Servicio de Atención y Asistencia a Viajeros con movilidad reducida o discapacidad en el resto de países de nuestro entorno.

Asimismo, y como consecuencia de la racionalización del referido servicio, en el año 2009 existían 98 estaciones en las que se prestaba el servicio Atendo, pasando, el número de estaciones con este Servicio, el año 2010, a 124, lo que ha supuesto un incremento del 26,5 por ciento.

Para finalizar, la Secretaría de Estado informaba de que, en el año 2011, de las 125 estaciones en las que se prestaba el servicio Atendo, se realizaba un servicio permanente en 73 de ellas, y en las otras 52, servicio puntual, debiendo significarse que Adif ha previsto la adaptación de sus estaciones de forma que se permita la accesibilidad a los servicios ferroviarios al 90 por ciento de los viajeros con discapacidad o movilidad reducida en el año 2012, alcanzando una cobertura del 100 por cien en el 2014 para lo que se realizará una inversión de 479 millones de euros, en un total de 296 estaciones (11009163).

En otro orden de cosas, las personas con discapacidad han mostrado su preocupación por la dificultad que supone el acceso a algunas infraestructuras públicas, como comisarías de policía o piscinas municipales. En los informes recibidos se subraya que las dificultades presupuestarias impiden llevar a cabo la realización de las oportunas

soluciones técnicas, lo que no sería óbice para acometerlas en el momento en que cesaran tales limitaciones económicas (10030796).

En relación con los servicios municipales, esta Institución tuvo conocimiento de la inexistencia, en la ciudad de Madrid, de contenedores de basura accesibles para su utilización por personas con movilidad reducida.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid expuso que el sistema implantado en la capital para la recogida de residuos se basa en el depósito previo por parte de los vecinos, de los residuos en los cubos y contenedores que suministra el ayuntamiento, instalados, ya sea en vía pública, o asignados a cada uno de los centros productores.

En el caso concreto de la zona de residencia de la reclamante estos contenedores, tanto de las fracciones resto, como envases, papel-cartón y vidrio, se encuentran instalados permanentemente en la vía pública. Los contenedores destinados a papel-cartón y vidrio son de tipo «iglú», con una boca de depósito con dimensiones apropiadas adaptadas a la tipología del residuo (rectangular en el caso del papel-cartón y circular el del vidrio, en ambos casos con tapa protectora), situándose a una altura de 137 centímetros del suelo. Por su parte, los contenedores de 4 ruedas para las fracciones resto y envases tienen un sistema de apertura superior, practicable en el caso de la fracción resto y con dos orificios en el caso de los envases, y la altura de la tapa es de 125 centímetros. En ambos casos, se cumple lo establecido en el artículo 28.1.b) —papeleras y contenedores para el depósito y recogida de residuos— de la Orden VIV/561/2010, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados respecto a las alturas de la boca de los contenedores no enterrados (altura máxima de 1,40 metros).

Además, estos recipientes se encuentran instalados en la vía pública sin invadir en ningún caso el volumen del itinerario peatonal, conforme a lo establecido en el artículo 14 —elementos de mobiliario urbano— de la Ley 8/93, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

Por otra parte, el Ayuntamiento señalaba también que en los contratos de instalación y mantenimiento de recipientes normalizados de las cuatro fracciones indicadas, «Contrato para la gestión del servicio público de la instalación, distribución y mantenimiento de recipientes normalizados en la ciudad de Madrid» y «Contrato de instalación, mantenimiento y conservación de contenedores para la recogida selectiva de papel-cartón, vidrio y envases», que finalizan en diciembre de 2012 y agosto de 2014 respectivamente, se tendrán en cuenta, en la elaboración de los Pliegos de prescripciones técnicas que regirán el futuro contrato, las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación recogidas en la disposición final sexta de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, desarrollada en este punto en la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados, en el capítulo VIII, «Mobiliario urbano» (10021241).

Esta Institución es consciente de que la plena adecuación de los transportes, edificios públicos y privados, así como el mobiliario urbano requiere de progresivo esfuerzo por parte de las administraciones públicas implicadas. Resulta necesario eliminar barreras urbanísticas, arquitectónicas, del transporte y la comunicación. Pero también, profundizar en la adopción de medidas dirigidas a las personas con discapacidad en

algunas facetas de la vida diaria, como la igualdad de oportunidades en la educación, el acceso al empleo, etcétera.

Hay que destacar una reclamación formulada por el Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), significando que, desde la aprobación del Decreto 71/1999, de 20 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo del régimen sancionador en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, que desarrolla la Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, en la Comunidad de Madrid, se han abierto 333 expedientes por incumplimiento de la legislación relativa a la accesibilidad de personas con discapacidad.

En concreto denunciaba que, de esos 333 expedientes, los órganos competentes no han impuesto ninguna sanción, circunstancia que al CERMI le parecía sorprendente. Pues bien, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid se encuentra el Consejo para la promoción de accesibilidad y la supresión de barreras, órgano que, en función del artículo 46 de la Ley 8/1993, de 22 de junio, mencionada más arriba y, en concreto en su apartado e), establece como una de sus funciones recibir información anual sobre las realizaciones y grado de cumplimiento de las previsiones contenidas en dicha ley, para la evaluación de los resultados de todas las actuaciones, tanto de la Comunidad como de los ayuntamientos. A fecha del cierre del presente informe no se había concluido este expediente (11024535).

En otro orden de cosas, se dirigió al Defensor del Pueblo una persona discapacitada manifestando su pretensión de que se reconociera la condición de perros-guía a los que son de asistencia en las Illes Balears.

Desde la Institución, se solicitó información a la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social, respondiendo ésta que, en relación con los reconocidos como perros-guía, dicha comunidad autónoma había aprobado la Ley 5/1999, de 31 de marzo, de Perros Guía, en la que se regulaba la definición, reconocimiento, identificación, pérdida y suspensión (entre otros aspectos) de la condición de perro-guía y su acompañamiento a personas discapacitadas visualmente. Sin embargo, en la norma no se hace referencia alguna a los perros de asistencia, útiles para las personas con discapacidad o movilidad reducida que no sean invidentes.

Estos perros de asistencia también son educados para asistir a las personas discapacitadas, y sin embargo, no tienen la misma condición que los perros guía, ni los mismos privilegios. Ejemplo de ello es que a los perros guía se les permite acceder con la persona afectada por disfunciones visuales, totales o parciales, a lugares públicos o a aquellos que, siendo de titularidad privada, están abiertos al público; y, sin embargo, los perros de asistencia no pueden acceder a esos lugares.

Conviene recordar en este punto que, en consonancia con las necesidades de las personas discapacitadas, varias comunidades autónomas han regulado los criterios de reconocimiento y demás aspectos de los perros de asistencia para equipararlos a los perros-guía. Ejemplo de ello son las normas al respecto de la Comunitat Valenciana, Galicia, Cataluña o el País Vasco.

Por ello se solicitó información más completa, sobre si dicha Consejería de las Illes Balears tenía previsiones de regular las condiciones y demás aspectos de los perros de asistencia para equipararlos, en la medida de lo posible, a los perros guía.

En el informe remitido se significaba que, aunque la Ley 5/1999, de 31 de marzo, de Perros Guía, supuso un avance muy importante para las personas discapacitadas visual-

mente, también es cierto que, debido a las necesidades de todo el colectivo de personas con discapacidad, esta normativa se ha transformado en una regulación rígida, excesivamente restrictiva e incluso discriminatoria respecto a aquellas personas, usuarias de perros de asistencia, que padecen discapacidades diferentes a las visuales.

Por ello, se consideraba conveniente la revisión normativa, para garantizar el derecho de acceso, deambulación y permanencia en los lugares públicos y de uso público por parte de todos los usuarios de perros de asistencia, independientemente de la minusvalía o enfermedad que padezcan, para seguir avanzando hacia la igualdad y la plena autonomía de las personas que viven sujetas a unas determinadas limitaciones derivadas de su situación de discapacidad o enfermedad. Al respecto, se subrayaba en el informe de la Administración que, entre los fines últimos del Sistema Balear de Servicios Sociales, se incluye la equiparación de las personas afectadas con algún tipo de discapacidad con el resto de la población, a efectos de conseguir una igualdad real y efectiva y facilitar la participación de todos los ciudadanos, sin discriminación alguna, en la vida política, económica, cultural y social (11013198).

Como quiera que los municipios tienen que ir adaptándose a las normas de accesibilidad en todos los aspectos, compareció ante esta Institución un ciudadano de Alcalá de Henares (Madrid) manifestando que en la zona Val de dicha localidad no había semáforos sonoros, incumpliendo de este modo el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, y en concreto, el artículo 13 que establece que los semáforos peatonales dispondrán de señalización sonora para facilitar el cruce. A fecha de finalización del presente informe, este expediente se encuentra en trámite (11022594).

8.1.2.2. Recursos para personas con discapacidad

El acceso a una plaza en centro adecuado a la discapacidad del solicitante continúa siendo una cuestión que preocupa a un considerable número de ciudadanos. No obstante, como se observó en el informe del pasado año, ha descendido el número total de reclamaciones sobre este asunto, al estar directamente relacionado con la previa aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Es decir, la demanda se dirige a obtener, en primer lugar, la valoración de dependencia y el referido PIA en el que se debe establecer, como prestación más adecuada, la incorporación del dependiente a algún servicio, ya sea centro de día o residencial.

Una vez aprobado el PIA, cuando las listas de espera son excesivamente largas, se ofrece a los interesados la posibilidad de tramitar una prestación económica vinculada al servicio con carácter transitorio, con el objeto de contribuir al abono de los servicios de atención que recibe en un centro privado, hasta que se le adjudique una plaza pública adecuada a sus necesidades específicas (11008205).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe reseñar que se han detectado demoras de más de dos años desde la valoración como persona dependiente, en grado III nivel 2, hasta el ingreso en una residencia de la Comunidad de Madrid para la atención de personas en situación de dependencia (10017287).

El Defensor del Pueblo tuvo que intervenir al tener conocimiento de que un ciudadano, con una discapacidad del 84 por ciento que residía en un inmueble sin ascensor y sin ninguna adaptación en la vivienda, con su mujer y un hijo con discapacidad del 65 por ciento, ambos con esclerosis múltiple, había solicitado, en 2007, plaza en una residencia de atención a discapacitados físicos, sin que se hubiera aprobado el Programa individual de atención, por lo que continuaba en lista de espera para ingresar en la residencia.

Las actuaciones se dieron por concluidas al comunicar la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid que, en mayo de 2011, se le había adjudicado una plaza residencial para personas con discapacidad física, plaza que fue aceptada por el interesado (10014042).

También se concluyeron las actuaciones relativas a la solicitud de plaza en residencia de discapacitados físicos con elevada dependencia, que se encontraba en el listado de demanda desde el 2 de diciembre de 2008, al tener conocimiento esta Institución de que el interesado, finalmente, había ingresado en una residencia especializada (10012580).

En algunos casos, las reclamaciones se refieren a la falta de centro adecuado a las características del solicitante. Así se puso de manifiesto en la tramitación de una queja en la que, tras la pertinente valoración del interesado como gran dependiente y habiéndose considerado lo más adecuado para su atención el ingreso en un centro, éste no se llevaba a cabo por la patología del interesado. En septiembre de 2009, el equipo de la Gerencia Territorial de Badajoz elaboró su Programa individual de atención, en el que, basándose en los informes técnicos realizados en el domicilio, se recomendaba el ingreso del solicitante en un centro residencial para personas con daño cerebral sobrevenido.

La solicitud en el primer centro fue rechazada por considerar el equipo que le reconoció que no se consideraba apto para ingresar en régimen de internado en un centro de atención a personas con discapacidad psíquica y se le orientó a la Unidad de Salud Mental de su zona. Según dicho equipo «el diagnóstico de trastorno mental grave es necesario para el acceso a los recursos residenciales de salud mental, y en este caso no se cumple ese requisito, ya que su patología mental tiene causa orgánica secundaria a un traumatismo craneoencefálico. Por ello, en el informe del psicólogo clínico del ESM se recomienda el acceso a una plaza sociosanitaria tipo T3».

Ante la nueva propuesta, esta vez fueron los Servicios de Atención Primaria de su localidad los que indicaron que no se iba a cursar la solicitud para acceso a plaza sociosanitaria, ya que no obtuvo la puntuación necesaria para ello al aplicar la herramienta prevista al efecto. En consecuencia consideraban este recurso como no viable.

Ante la inexistencia de un centro residencial para personas con daño cerebral adquirido en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y las dificultades para desarrollar la terapia ocupacional, se acordó buscar un centro fuera de la misma. En este sentido, se contactó con CEADAC, Centro de Referencia Estatal de Atención al daño cerebral, en la Comunidad de Madrid. En esta ocasión, la trabajadora social informó que se denegaba el acceso del interesado al ser mayor de 45 años y al no considerarse como paciente susceptible de tratamiento rehabilitador, ya que la lesión tenía una antigüedad superior a los seis años y los pacientes que ellos tratan deben tener el alta hospitalaria reciente.

Respuesta similar se recibió del centro de daño cerebral sobrevenido, de la Fundación Casa Verde, ubicado en Muchamiel (Alicante). Estudiado el informe clínico de neuropsicología aportado por la familia, el centro deniega el acceso del interesado, ya

que consideran que no pueden garantizar la seguridad propia del paciente ni del resto de residentes.

Ante la imposibilidad de acceso a un centro residencial específico para la patología del interesado, debido a la inexistencia del mismo, se plantea a la familia la opción de percibir una prestación económica para ingreso en centro privado, opción finalmente aceptada por la familia.

Sin perjuicio de la conclusión de las actuaciones relativas a este caso concreto, el Defensor del Pueblo considera del máximo interés reiterar las recomendaciones formuladas en informes de años anteriores respecto a la necesidad de atender con recursos adecuados las consecuencias derivadas del daño cerebral y, en este sentido, permanece atento a la anunciada inauguración de un centro específico para rehabilitación del daño cerebral, en la localidad de Mérida (Badajoz) (10019480).

En otro orden de cosas, la adaptación de algunos recursos para personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid provocó el malestar y la incertidumbre de sus usuarios que acudieron al Defensor del Pueblo. La Consejería de Familia y Asuntos Sociales había acordado el cese, inmediato y simultáneo, de la actividad de tres centros —un centro ocupacional, un centro de discapacitados y un centro de atención a discapacitados psíquicos— lo que obligó al traslado forzoso de 150 personas, discapacitadas intelectuales, con lo que ello suponía de alteración de sus hábitos cotidianos y en sus referencias básicas.

Esta Institución, desde el momento en que tuvo conocimiento de la clausura precipitada de los centros, inició actuaciones con la citada consejería para conocer los motivos que habían aconsejado dicha medida. En la extensa información que nos fue remitida, se dejaba constancia de la existencia de deficiencias estructurales en los edificios que aconsejaban la realización, con urgencia, de un análisis en profundidad de los mismos. Los informes técnicos ratificados por otro informe emitido por la Subdirección General de Disciplina y Control de la Edificación del Ayuntamiento de Madrid, recomendaban una actuación inminente, ya que se «presume que se vayan a producir desplomes y caídas de elementos de fachada a la calle».

En atención a los citados informes, la Consejería adoptó la decisión de cesar temporalmente la actividad en el centro y proceder al traslado de sus usuarios y trabajadores a la Residencia de Personas Mayores de Carabanchel, así como a otros centros ocupacionales, todos ellos dependientes del mismo organismo, en razón de la proximidad de éstos con los domicilios de los afectados, al objeto de garantizar de manera inmediata la seguridad tanto de usuarios como de trabajadores.

La premura de la medida dificultó la comunicación a las familias y trabajadores, si bien la Gerencia del Servicio Regional de Bienestar Social (SRBS) y las direcciones de los centros afectados, mantuvieron, durante 3 días, reuniones informativas con los representantes de los familiares y de los trabajadores afectados por esta medida, con el fin de que les fuera trasladada puntualmente toda la información relativa al cese de la actividad en el centro. En dichas reuniones se acordaron los siguientes compromisos: el mantenimiento del servicio público que se prestaba en el centro en aquellos otros a los que se trasladaba la actividad; la conservación de la totalidad de los puestos de trabajo, así como de las relaciones de empleo que vinculan a trabajadores y Administración; el acometimiento de estudios exhaustivos que sirvan de base a futuros proyectos de reforma integral; y la creación de comisiones mixtas de trabajo para la evaluación y el seguimiento del proceso de traslado de usuarios y trabajadores afectados.

Además, se dejaba constancia de que la resolución de cese de actividad fue enviada para notificación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En los pocos casos en que los usuarios no estaban incorporados a los centros asignados, se debía a causas totalmente ajenas a este proceso (ausencia temporal fuera de Madrid, enfermedad y consecuente tratamiento sanitario en otros centros, etcétera).

Por otra parte, el informe ponía de manifiesto que, con el traslado, se procuró no alterar la composición de los grupos, manteniéndose la unidad de tratamiento diferenciado en razón a las características propias de su discapacidad. De esta manera se pretendía que tanto las dinámicas de intervención preexistentes, como los vínculos afectivos entre profesionales y usuarios se vieran afectadas en menor medida, en aras de una adaptación óptima de los beneficiarios involucrados en el traslado.

Teniendo en consideración el elevado número de personas afectadas y la disconformidad de algunos de ellos con el cese de la actividad en los citados centros, el Defensor del Pueblo entendió adecuado hacer un seguimiento de la situación hasta comprobar que todos los usuarios estaban atendidos y que, en los centros de destino, contaban con los medios adecuados para continuar su actividad.

En el informe complementario se daba contestación a las reclamaciones más destacadas. En cuanto a la capacidad de los centros de destino y el denominado «hacinamiento» por algunos de los firmantes de la queja ante el Defensor del Pueblo, se verificó que todos los centros de destino habían sido visitados por el órgano competente en materia de autorizaciones administrativas, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales. El número de asistentes a estos centros se ajusta a la revisión de capacidad realizada por dicho órgano estando, por tanto, dentro de las capacidades autorizadas legalmente.

Por lo que se refiere a la adaptación a los nuevos recursos se indicaba que, en los primeros días, surgieron algunos desajustes al producirse un traslado masivo de usuarios y trabajadores en un plazo muy breve. No obstante, la adaptación fue mucho más sencilla para los usuarios de centros de discapacidad próximos a espacios especialmente habilitados, en los días inmediatos, en edificios que hasta entonces albergaban residencias de ancianos, ya que, al disponer de edificios completos, los usuarios se trasladaron conjuntamente al nuevo centro. Esta situación se dio en el Centro de Arganda del Rey y en el Centro de Fray Bernardino que se trasladaron a las dependencias de la hasta entonces Residencia de Ancianos de Arganda y de Carabanchel. Estos traslados se realizaron con pleno acuerdo de las asociaciones de padres, madres y familiares de los usuarios afectados de los dos centros.

Por contra, la situación era distinta para los usuarios del C. O. Magerit, en las que los usuarios presentaban un escenario inverso al anterior. Al no disponer de un edificio completo para albergarles, fueron derivados los usuarios a otros centros ocupacionales del SRBS. En este caso, sí se trataba de centros similares al temporalmente cerrado, y existían los equipamientos y dotaciones de profesionales necesarios, que se han visto reforzados por el personal del Centro Magerit que se ha distribuido igualmente en los centros de destino. Los criterios de reparto entre los centros se han realizado por los equipos técnico-profesionales, tratando de buscar la mayor adecuación posible entre las características del usuario, el domicilio de sus familiares y las características del centro destino. Para ello se han incrementado las rutas disponibles de autobuses adaptados y dedicados para su transporte, en un 50 por ciento, pasando de seis a nueve.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo se dieron por concluidas al comprobar que el cese de la actividad no había comportado lesión de derecho o interés legítimo, ni de los usuarios ni de los trabajadores, y que se habían adoptado medidas para el mejor funcionamiento de cada una de las nuevas instalaciones, dotándose adecuadamente los talleres, unidades de apoyo y demás servicios y efectuándose un seguimiento por cada uno de los usuarios trasladados a otros centros. Además, en la adopción de dichas medidas participaban activamente las asociaciones de representantes de los usuarios (11000759, 11007649, 11008107, 11008108, 11008121, 11008138, 11008405, 11008781, 11008783, 11008786, 11008787, 11008788, 11008792, 11008794, 11008795, 11008796, 11008798, 11008799, 11008800, 11008801, 11008802, 11008805, 11008806, 11008807, 11008808, 11008809, 11008810, 11008811, 11008812, 11008814, 11008815, 11008816, 11008818, 11008820, 11009264, 11009269, 11009452, 11010093 y 11011664).

De otra parte, el diferente régimen de vacaciones y permisos que se concede a algunos residentes de un centro concertado en el que conviven personas con distintas necesidades, provocó las quejas de varios familiares que deseaban autorización para que pudieran ausentarse, durante un mes de vacaciones en verano, conservando su derecho a reserva de plaza.

En la información facilitada a esta Institución por la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria de la Comunidad de Madrid se ponía de manifiesto que dicha autorización sería viable si se tratara de plazas residenciales concertadas con Servicios Sociales. Mas, sin embargo, no podía justificarse para un paciente ingresado en una unidad de hospitalización porque las características de su enfermedad (epilepsia refractaria a la medicación) le obligan a estar hospitalizado con carácter permanente ante la imposibilidad de controlar sus síntomas. Los pacientes ingresados, al igual que ocurre con los pacientes atendidos en el resto de hospitales del Servicio Madrileño de Salud tienen que ser dados de alta para abandonar el centro sanitario, de forma que su plaza sería ocupada por otro paciente que está en lista de espera.

El concierto suscrito con la Fundación para la atención a estos pacientes no es un concierto de larga estancia o un concierto de camas psiquiátricas, sino un concierto de camas para pacientes con importantes necesidades de atención clínica y, por tanto, con una tarifa muy superior. De ahí, que la situación del paciente en la citada unidad asistencial pueda no corresponderse con lo que solicitan sus familiares.

Las actuaciones se dieron por finalizadas, explicando a los reclamantes que no existe vulneración del principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 14 de la Constitución española, al no existir identidad de situaciones de hecho, entre las personas atendidas en razón de su necesidad de apoyo social, en plazas concertadas por la Consejería de Servicios Sociales y aquellas que requieren un tratamiento clínico terapéutico cuyo alcance y extensión queda establecido en función de su estado de salud, a cargo del Sistema Madrileño de Salud.

En los casos planteados, puede traerse a colación la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional cuando subraya que «le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato diferenciado cuanto tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente con mayor o suficiente intensidad que requieran en su solución, por su mismo contenido, una decisión distinta, pero a tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en

definitiva, al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra la Constitución, ni sea irrazonado» (10010425 y 11022301).

Como en años anteriores, se ha recibido alguna queja denunciando el trato recibido en algún centro de atención a personas con discapacidad. En la información facilitada a esta Institución como consecuencia de la tramitación de una queja, la Administración puso de manifiesto que desde el ingreso de la interesada en el centro, habían sido continuas las críticas de la familia hacia el mismo. En atención a esas continuas quejas, reclamaciones y acusaciones efectuadas por la familia, la Subdirección General de Recursos y Programas para Personas con Discapacidad, de la Comunidad de Madrid, solicitó informe comprensivo de las incidencias con objeto de obtener información y reconducir la situación que estaba repercutiendo en el normal funcionamiento del centro.

De la información remitida por el centro y de las actuaciones desarrolladas por dicha Subdirección General se deducía que, si bien resultaba cierto que, en alguna ocasión, la interesada, que presentaba descompensaciones emocionales así como sintomatología psiquiátrica, había podido resultar afectada al entrar en conflicto con otras compañeras, la situación real no se correspondía con la descrita por la familia. No obstante y ante la reiteración de las quejas, se ofreció a la familia, en varias ocasiones, el posible traslado a otro centro, ofrecimiento que siempre ha sido rechazado.

Las actuaciones se dieron por finalizadas al verificar que la actuación de los órganos técnicos formalmente constituidos, distintos de las partes implicadas para el análisis de actuaciones o comportamientos presuntamente irregulares denunciados por los ciudadanos, se ajustaba al principio de legalidad contenido en el artículo 103.1 de la Constitución (10030688).

Por lo que se refiere a las dificultades de personas con discapacidad y/o dependientes para realizar desplazamientos fuera de su lugar de residencia, el Defensor del Pueblo se interesó por el funcionamiento del Servicio Gallego de Apoyo a la Movilidad Personal a partir de las quejas recibidas en las que se denunciaban ciertas deficiencias y demoras en dicho servicio.

En la información facilitada por la Consejería de Trabajo y Bienestar de la Junta de Galicia se destacaba que se trata de un servicio público de carácter social que, mediante vehículos de transporte adaptados, facilita desplazamientos programados y no urgentes a personas en situación de dependencia, de discapacidad o con dificultades de movilidad. Para la utilización del servicio es necesario previamente tener reconocida la condición de usuario/a. Para ello, las personas beneficiarias deben reunir los siguientes requisitos: a) residir en Galicia; b) tener reconocida su situación de dependencia, en cualquiera de sus grados o de discapacidad, a partir del 65 por ciento, y c) acreditar la imposibilidad para utilizar los medios de transporte colectivos.

La cobertura del servicio abarca todo el territorio de Galicia y procura atender las demandas de asistencia, teniendo en cuenta las prioridades siguientes: acudir a consultas o tratamientos del sistema sanitario, cuando el desplazamiento no sea competencia de dicho sistema; efectuar traslados a/o desde las residencias, o centros de día a otros equipamientos sociales del sistema gallego de bienestar, o bien de carácter personal; realizar traslados para llevar a cabo actividades básicas de la vida diaria que favorezcan la autonomía y desarrollo personal; y hacer traslados para la realización de actividades de carácter formativo y educativo.

El servicio incluye la asistencia de un acompañante en cada vehículo que es responsable de recoger a cada persona usuaria en el punto más próximo a su domicilio, o lugar de recogida, tanto en el inicio como en la finalización del servicio.

Las actuaciones se dieron por concluidas al comprobar que la Administración había dado respuesta a cada una de las reclamaciones formuladas y comprender que, aun cuando se hubieran producido algunas demoras en la prestación del servicio, hay razones de organización de cada desplazamiento que requieren que sea solicitado con antelación y cubrir las demandas de asistencia en función de las prioridades anteriormente descritas (11004022).

En otro orden de cosas, también hay que resaltar que sigue sin solución adecuada el problema de las ayudas individuales de transporte en taxi a personas con discapacidad grave. En informes de años anteriores se dejaba constancia de las actuaciones realizadas ante la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, a causa de las notables demoras observadas en la gestión de estas ayudas, cuyo plazo límite para realizar el gasto es el 31 de diciembre de cada año, siendo así que los interesados no reciben la resolución, en ocasiones, hasta el mes de noviembre. Pues bien, el problema permanece invariable: la convocatoria de 2011 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 29 de junio, y los interesados, con sus exiguas economías, han tenido que adelantar el dinero para pagar un servicio que, a finales de octubre, desconocían si finalmente les será concedido (07027509).

Por último, cabe hacer mención a las actuaciones iniciadas en relación con la denegación de una ayuda individual para personas con discapacidad, que se dieron por concluidas, al constatar que la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid había aprobado el gasto y realizado la transferencia correspondiente a la compareciente, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el fallo de la sentencia que reconocía el derecho de la interesada a la prestación solicitada (0216688).

8.1.3. Tercera edad

En el informe del pasado año se dejaba constancia de la disconformidad de algunos ciudadanos con las plazas residenciales que les habían sido asignadas por la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid. En la mayor parte de los casos se trataba de personas mayores que, ante la demora que se produce en la tramitación de su solicitud de acceso a plaza en residencia de dicha comunidad, acceden a una plaza a título privado.

Cuando, valorada la situación de dependencia, se incluye al interesado en la lista de acceso, se le adjudica el recurso correspondiente teniendo en cuenta la tipología de la plaza solicitada y las preferencias del solicitante, entre las vacantes existentes en ese momento. Esta situación provoca que transcurrido el plazo de cuatro meses, establecido por la normativa de la Comunidad de Madrid, los interesados soliciten un nuevo traslado a la residencia en la que se encontraban con anterioridad o a otra más próxima a su domicilio.

Esta Institución es consciente de la complejidad del sistema de adjudicación de plazas y traslados de usuarios de residencias de mayores, pero precisamente por ello, considera oportuno insistir en la necesidad de que se extremen las garantías del derecho que tienen los ciudadanos a una información lo más clara y transparente posible sobre las actuaciones que pudieran afectarles.

Tal era la situación en que se encontraba una ciudadana que había solicitado el traslado a una residencia más próxima a su hogar conyugal, ya que su marido, de 76 años, no podía desplazarse para visitarla, y carecía de información sobre las posibilidades de acceder a su pretensión. La actuación de esta Institución se dio por concluida al constatar que, tras veinte meses de espera, se había producido el traslado a la residencia solicitada (11007953).

Como en años anteriores, el Defensor del Pueblo se ha interesado por las inspecciones y supervisión que realizan las administraciones competentes al tener conocimiento de posibles vulneraciones de los derechos de las personas mayores ingresadas en algún centro residencial. En muchos de estos casos, cuando la denuncia hace mención a leves irregularidades en el funcionamiento del centro, las actuaciones de esta Institución se dan por concluidas, al constatar que los servicios de inspección y calidad de la correspondiente Administración Pública han verificado los extremos denunciados y han adoptado las medidas previstas en el ordenamiento para su corrección (11007471 y 11015216).

Sin embargo, la práctica, en una residencia, de sujeción abdominal para evitar caídas, deambulación sin rumbo y una mayor desorientación, así como la sujeción de las manos a la cama por las noches, debido al deterioro cognitivo incipiente y afectación de la capacidad perceptiva cognitiva de un residente, motivó la intervención del Defensor del Pueblo. Al constatar que dichas intervenciones carecían del consentimiento del propio interesado y no se había solicitado la autorización judicial, se consideró necesario continuar actuaciones con la Administración a fin de evitar que dichas prácticas puedan llevarse a cabo sin las garantías jurídicas previstas en nuestro ordenamiento jurídico.

Aun cuando las actuaciones concretas sobre este asunto continúan en trámite al finalizar el año al que se refiere este informe, parece conveniente apuntar una vez más la necesidad de someter a supervisión judicial las restricciones de la libertad individual, o de otros derechos fundamentales que afecten a personas mayores que no estén en condiciones de decidir por sí mismas la aceptación o acuerdo con las mencionadas medidas.

Teniendo en consideración que internamiento y medidas de contención son medidas que tienen el denominador común de privación de libertad, cuando no son consentidas por el interesado, parece apropiado aplicar el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil a los supuestos de contención mecánica no consentidos por el paciente, y solicitar la correspondiente autorización judicial cuando dichas medidas no vayan a tomarse de inmediato, o bien, cuando por razones de urgencia hayan debido ser adoptadas, informar al juez en los términos previstos en el citado artículo 763 (11006213).

En otro orden de cosas, se han podido constatar las dificultades que, en ocasiones, se plantean para atender a las personas mayores que, tras una larga estancia en un recurso residencial, sufren un deterioro físico o mental que requiere una atención en otra modalidad de recurso. Para ilustrar esta situación cabe hacer referencia a la queja planteada por los usuarios de unos apartamentos para mayores dependientes del Ayuntamiento de Madrid, en la que denunciaban carencias en la atención y reclamaban la existencia de un servicio de atención médica específico.

La información remitida por el mencionado ayuntamiento hacía constar que no se trata de apartamentos tutelados, sino de apartamentos para mayores, válidos para todas las actividades de la vida diaria, que carecen de vivienda y de recursos económicos para encontrar alojamiento. Su finalidad es mantener al mayor con un estilo de vida lo más

similar posible a su ambiente habitual, respondiendo de esta forma a los principios de normalización e integración del mayor. Por ello, dentro de los servicios, no se contempla la asistencia médica ni sanitaria, y los usuarios utilizan los recursos normalizados del Sistema Público Sanitario.

Desde la dirección de los apartamentos se lleva un seguimiento continuo de la evolución de los usuarios, procurando en cada momento la prestación de los servicios más adecuados a sus necesidades. En algunos casos los propios residentes no admiten sus limitaciones y la necesidad de asistencia especializada, rechazando la posibilidad de acceder a los recursos idóneos (11011761).

Por otra parte, la necesidad de adecuación de los edificios a las nuevas necesidades de atención de los usuarios, que requieren cada vez más apoyos, justificó la medida adoptada por la entonces Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, de cierre de algunos centros y el traslado y reubicación de sus usuarios. En el informe remitido a esta Institución en respuesta a las quejas planteadas por familiares de algunos residentes, se ponía de manifiesto que, tras el cierre de la Residencia de Mayores de Carabanchel, lo prioritario fue garantizar el alojamiento y la seguridad de los residentes trasladados. Veinte usuarios ingresaron en la Residencia de Mayores Vista Alegre, que había sido remodelada íntegramente el año anterior, y tras un breve período de adaptación, se han integrado en las actividades del centro (11009452).

El Defensor del Pueblo intervino también ante el Ayuntamiento de Pinto (Madrid), a instancia de un considerable número de jubilados de dicha localidad que ponían de manifiesto la necesidad de dotar al municipio de una residencia y un centro de día para enfermos de Alzheimer, cuyo proyecto había sido aprobado y se encontraba paralizado sin razón aparente. A este respecto, el Ayuntamiento informó de que la residencia municipal se encontraba en la recta final de su construcción, estando dotada en una primera fase de 60 plazas residenciales y una unidad de estancias diurnas para 40 usuarios dependientes. El proyecto contempla la posibilidad de ampliación, en una segunda fase, para llegar hasta 90 o 120 plazas según las necesidades reales.

Las actuaciones se dieron por concluidas al comprobar que, en la junta de gobierno local celebrada el 25 de enero de 2011, se había aprobado el pliego de cláusulas administrativas y técnicas para la adquisición del mobiliario y equipamiento de la indicada residencia, considerándose que la apertura se efectuaría en breve (09012858).

En otro orden de cosas, la asignación de servicios sociales a los ciudadanos debe estar sometida a una tramitación que permita la máxima claridad y transparencia. En este sentido, se solicitó información al Ayuntamiento de Castro Urdiales (Cantabria) al tener conocimiento de que no se seguía procedimiento alguno para el reconocimiento e incidencias en la prestación de servicios sociales individuales como la ayuda a domicilio. Las actuaciones se dieron por finalizadas al informar dicho Ayuntamiento que se había dictado una circular de Secretaría estableciendo el procedimiento a seguir al amparo de la ordenanza vigente.

Igualmente se ha creado en las plantillas de la aplicación informática un modelo de decreto de concesión del servicio de ayuda a domicilio y notificación, estando el servicio de informática trabajando para establecer un diagrama de procedimiento, con el fin de normalizar los trámites administrativos y el procedimiento de concesión del servicio (10004482).

8.1.4. Situación de dependencia

Durante el año 2011 han sido numerosas las quejas relacionadas con la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Con carácter general, se ha podido constatar una cierta mejora en los tiempos de tramitación de las solicitudes de valoración y en el reconocimiento de los derechos a los ciudadanos afectados. No obstante, se siguen produciendo demoras inaceptables tanto en la valoración de los interesados, como en la notificación de la resolución de grado y nivel de dependencia y en la posterior aprobación del Programa Individual de Atención (en adelante, PIA). La constatación de dichas demoras, que en ocasiones prolongan el expediente durante varios años, ha motivado la formulación de recordatorios del deber legal que incumbe a la Administración de resolver en tiempo y forma las solicitudes que le sean formuladas. Las situaciones a que hacen referencia esas solicitudes son muy similares; a título de ejemplo, se puede aludir a la solicitud inicial de un ciudadano de la Comunitat Valenciana, presentada el 22 de julio de 2007, que no recibió la resolución del PIA, en el que se reconocían los servicios y prestaciones a los que tenia derecho, hasta el 25 de mayo de 2011 (10007928, 11006208, 11009378 y 11015861).

En otros casos, los interesados hubieron de esperar más de un año para que les fuera reconocida su situación de dependencia. Pese a ello, 17 meses después de dicho reconocimiento, los expedientes para hacer efectiva la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que parecía la modalidad de intervención más adecuada a sus situaciones, seguía en la última fase de tramitación. En estos casos se apreció la necesidad de recordar a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid el deber legal que le incumbe de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos las solicitudes planteadas por los interesados (11013527 y 11008413).

Del mismo modo resultó necesario formular un recordatorio en idéntico sentido al constatar que, en septiembre de 2011, seguía sin hacerse efectivo el derecho de un ciudadano, con una dependencia en grado III, nivel 1, cuyo expediente se había iniciado en agosto de 2008. Este caso, además, se había visto agravado por la necesidad de atención de la esposa del beneficiario, que durante la larga tramitación de aquel expediente, se convirtió, a su vez, en acreedora de una valoración de dependencia en grado II, nivel 1 (10001585).

Con el fin de intentar agilizar los trámites y mejorar la gestión de los procedimientos de valoración de la dependencia y elaboración del programa individual de atención, la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid puso de manifiesto que se han adoptado un conjunto de medidas agrupadas en tres grandes apartados: el aumento de los recursos humanos destinados a la valoración y elaboración de los programas individuales de atención; la mejora de los medios materiales destinados a dicha gestión, y muy especialmente, la ampliación de la oferta de servicios y prestaciones gracias al incremento presupuestario de dicha consejería en los últimos años (10001447).

En el mismo sentido, la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana informaba de la aprobación del Decreto 18/2011, de 3 de marzo, cuya finalidad sería agilizar la tramitación de los expedientes, simplificando notablemente los trámites establecidos en el Decreto 171/2007, de 28 de septiembre (10017096).

Por su parte, la Consejería de Trabajo y Bienestar Social de la Junta de Galicia informaba, a principios del año 2011, del progresivo incremento de los servicios que cifraba,

desde mayo de 2009, en un 98,32 por ciento en centros de día, 25,67 por ciento en servicios de atención residencial para personas mayores, 76,92 por ciento en centros de día de Alzheimer, 12,65 por ciento en centros de atención a personas con discapacidad, 50 por ciento en servicios de teleasistencia y 113 por ciento la financiación del servicio de ayuda a domicilio. Además preveía un incremento del 3 por ciento en los presupuestos destinados a dependencia. Con todo ello la consejería confiaba en poder hacer efectivos los derechos de los ciudadanos con mayor agilidad.

Sin perjuicio de lo anterior la Junta de Galicia manifestaba ser consciente de su dificultad para atender de forma ágil y adecuada a todos los solicitantes de ayudas a la dependencia, ya que, en su criterio, está asumiendo un 23 por ciento más del coste que le correspondería según el sistema de financiación establecido. No obstante lo cual, considera que ha alcanzado un volumen de gestión capaz de dar respuesta a la demanda actual y de absorber, estimativamente, 3.342 expedientes del período anterior, calculando que, en torno a finales del 2011, se encontraría en condiciones de dar respuesta, hasta la fase de propuesta PIA, a todos los expedientes dentro del plazo máximo legalmente establecido (06009834).

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad, o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas, o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria. En este sentido, la prolongación excesiva en la tramitación de los expedientes tiene frecuentemente consecuencias de difícil reparación. En no pocos casos se ha podido constatar que la persona necesitada de atención ha fallecido antes de hacerse efectivos los derechos que la ley le reconoce (09006404 y 09007728).

Aun cuando el fallecimiento de la persona a quien afecta el expediente pueda suponer la terminación del mismo, por imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, la Administración está obligada a dictar una resolución motivada, en todo caso, conforme a lo establecido en el artículo 87.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El Defensor del Pueblo formuló un recordatorio del deber legal a la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana al constatar que se había archivado, sin más trámite, la solicitud formulada por los herederos del interesado fallecido (11005103).

Por otra parte, es preciso reiterar la importancia de que la tramitación de los expedientes de valoración de dependencia y posterior resolución del PIA se someta al procedimiento establecido en la antes citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Así, tras constatar que se habían cometido algunos errores en la tramitación de una solicitud de prestación económica vinculada al servicio, cuya pretensión se había modificado sin consulta al interesado, fue posible rectificar el expediente, reconociendo al beneficiario los atrasos que en derecho le correspondían (10007737).

No resulta admisible la paralización de un expediente cuando, en criterio de la Administración, el cuidador propuesto por el interesado para atención en el entorno familiar no reúna los requisitos o no sea adecuado para dicha función. En la información facilitada por la Consejería de Bienestar social de la Comunitat Valenciana, se indicaba lo siguiente: «Mientras que no se cambie de cuidador o soliciten cambio de recurso, la propuesta de Programa Individual de Atención quedará paralizada».

Esta forma de actuar se aparta de los principios establecidos en las normas de procedimiento administrativo y perjudica a los ciudadanos que, al no haber recibido una resolución expresa en la que se detallen los motivos de la denegación de su propuesta, ven entorpecido el ejercicio de su legítimo derecho de oposición a los mismos. En consecuencia el Defensor del Pueblo hubo de formular a la citada consejería un nuevo recordatorio del deber que le concierne, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, ajustando su actuación a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (09018285).

Como se indicaba en informes de años anteriores, los criterios en cuanto a la fecha de efectos con que deben reconocerse los derechos derivados de la situación de dependencia varían de unas comunidades autónomas a otras.

En este sentido, son ya numerosas las sentencias dictadas por los tribunales superiores de justicia de diversas comunidades autónomas. Los pronunciamientos en relación con los efectos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, por apoyo de cuidador no profesional, coinciden en que la prestación debe reconocerse desde el día siguiente a la fecha de presentación de su solicitud por la beneficiaria. Estas sentencias vienen a confirmar el criterio mantenido por esta Institución que debería ser adoptado con carácter general y aplicarse en todas las comunidades autónomas. Con ello se evitaría que los ciudadanos tengan que acudir a los tribunales y se lograría una mayor igualdad no solo entre territorios, sino que, además, se evitarían las desigualdades que se están produciendo entre aquellos ciudadanos que recurren y los que no lo hacen (10033678, 10034781, 10035021, 11000815, 11004028 y 11005103).

En otro orden de cosas, es necesario dejar constancia en este informe de la falta de interés que se observa en las contestaciones remitidas al Defensor del Pueblo por algunas administraciones en relación con la tramitación de las solicitudes de valoración de dependencia. Hay que considerar la difícil situación en que se encuentran aquellos ciudadanos que, después de dos años de solicitar ayuda para hacer frente a las necesidades que conlleva su dependencia, siguen inmersos en una burocracia que les reclama cada vez más papeles, por haber caducado los anteriores, o haber cambiado sus circunstancias, y que la información que reciben, en el mejor de los casos, es «no se preocupe: su tramitación sigue el curso establecido». Cuando esos ciudadanos acuden al Defensor del Pueblo y se les traslada la información que nos ha sido remitida por la Administración, que, tras ser contratada por los interesados, en algunos casos resulta ser inexacta, ello incrementa el malestar y la desconfianza de los interesados frente a las instituciones y provoca lógicamente el inicio de una nueva investigación.

En esta misma línea, algunas contestaciones recibidas de la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, dificultan el pleno conocimiento de la situación de los expedientes implicados. En este sentido, se nos informaba de que la solicitud de valoración presentada en 2009, había completado los trámites administrativos al finalizar 2011. No obstante, se añadía que estos derechos quedaban pendientes de la oportuna concreción material del procedimiento, sin perjuicio del reconocimiento y, en su caso, abono de los derechos con efectos retroactivos que correspondan al dependiente desde el día que tuvo derecho al reconocimiento de los mismos (11012412, 11013653, 11018894 y 11020388).

Especial mención merece la escasa colaboración prestada a esta Institución por la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autó-

nomas de Canarias en la tramitación de las quejas referidas a la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. En este sentido se puede traer a colación una queja en la que el interesado ponía de manifiesto que había solicitado para su madre el reconocimiento de la situación de dependencia el 6 de agosto de 2008. Su valoración se llevó a cabo 2 meses después. Sin embargo, hasta el 1 de junio de 2009, no se dictó la resolución reconociendo la situación de gran dependencia con grado III y nivel 2.

La investigación del Defensor del Pueblo se inició en junio de 2009, concluyendo un año más tarde al informar la Administración de que ya se había elaborado la propuesta del programa individual de atención (PIA) y en breve se harían efectivas las prestaciones. No obstante, fue necesario reabrir las actuaciones y formular un recordatorio del deber legal de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos, al tener conocimiento de que, en el mes de agosto de 2010, no se había notificado la resolución al interesado.

En mayo de 2011, se formuló un nuevo recordatorio de la necesidad de resolver expresamente, al habernos comunicado la Administración que había tenido conocimiento del fallecimiento de la beneficiaria «con las consecuencias que ello conlleva». Hasta la fecha de elaboración de este informe y tras haber formulado los requerimientos previstos en el reglamento del Defensor del Pueblo, no se había recibido el preceptivo informe de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias (09007122).

Situación similar a la anterior se produjo al comprobarse que el procedimiento para la aprobación del PIA se encontraba paralizado, con una resolución de grado y nivel de dependencia de fecha de noviembre del año 2008. El Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda un recordatorio del deber legal de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos, al tiempo que solicitaba la remisión de la resolución que se dicte en dicho expediente. Aun cuando dicho recordatorio se envió en diciembre de 2010, al concluir este informe no se había recibido la preceptiva comunicación (10012552).

Tampoco ha sido posible concluir las investigaciones relativas a otros expedientes de ciudadanos que se encuentran a la espera de recibir los servicios o prestaciones que les corresponden conforme a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia por la falta de colaboración de la citada Consejería del Gobierno de Canarias. Los informes solicitados y requeridos en tres ocasiones no se habían recibido hasta la fecha del presente informe (10007617 y 10010451).

En otro orden de cosas, se han recibido también quejas relativas a la prestación del servicio de ayuda a domicilio. Cabe recordar que entre los servicios que se pueden incluir en el PIA, conforme a lo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se encuentra el servicio de ayuda a domicilio y el servicio de teleasistencia. La resolución determinando el servicio e intensidad que requiere el ciudadano en situación de dependencia corresponde a los órganos competentes de la comunidad autónoma. No obstante, la disponibilidad, el régimen de acceso y la participación del beneficiario en el coste de dichos servicios será la que determine la entidad local correspondiente.

En esta materia, la Comunidad de Madrid reconoce que han podido existir algunas ineficiencias iniciales a la hora de coordinar el proceso para la prestación de los servicios. No obstante, con el fin de evitarlas, se han puesto en marcha algunos mecanismos como la suscripción de convenios de colaboración, la dotación de un fondo adicional a

la Federación de Municipios de Madrid y la licitación por la propia Comunidad de un servicio de ayuda a domicilio para atender aquellos servicios que no puedan ser enmarcados ni en los convenios ni en el fondo adicional señalado. En el caso concreto que afectaba a una ciudadana, que habría de pasar de 9 horas de prestación mensuales a las 30 reconocidas en el PIA, los desajustes iniciales se solventaron en un plazo de mes y medio (11008269).

Preocupan de forma especial las diferencias observadas en los criterios de aplicación de la ley por parte de las distintas administraciones competentes. En el informe del pasado año se resaltaba la existencia de diferencias entre unas comunidades autónomas y otras, no solo en el tiempo empleado para reconocer las prestaciones, sino también en los servicios o prestaciones reconocidos y las aportaciones que, en función de sus recursos, deben realizar los usuarios. Pues bien, estas diferencias no se han reducido y cada vez son mayores.

En este sentido, es menester recordar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en Sentencia de 25 de febrero de 2011, declaró la nulidad del Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia por el que se determina la capacidad económica del beneficiario y se establecen los criterios de su participación en las prestaciones. La sala entiende que la decisión consistente en «adoptar criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios» constituye, materialmente, una disposición general. Como tal, debía haberse sometido al procedimiento previsto en el artículo 105, apartado 1 de la Constitución, y haber respetado las exigencias establecidas en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y en la propia Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en relación con la participación de los órganos consultivos. La omisión o el defectuoso cumplimiento de dicho procedimiento determina la nulidad de la disposición.

Al no existir norma de referencia en materia de participación de los ciudadanos en el coste de las prestaciones, cada comunidad autónoma ha adoptado sus propias normas siguiendo criterios desiguales.

A fin de frenar esas desigualdades que traen causa con la existencia de 17 posibles sistemas, sería deseable la aprobación de un reglamento en el que, al igual que se ha hecho con los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se fijen criterios para determinar la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y prestaciones.

8.1.5. Familias numerosas

Durante el año 2011, no se ha abordado la reforma de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas que estaba prevista en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de años anteriores.

Conviene recordar que el artículo 2.1 de la citada ley establece que se entiende por familia numerosa la integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes. No obstante, se equiparaban a la familia numerosa, a los efectos de esta ley, las familias constituidas por los siguientes miembros: uno o dos ascendientes con dos hijos, sean o no comunes, siempre que al menos uno de éstos sea discapacitado o esté incapacitado para trabajar; dos ascendientes, cuando ambos fueran discapacitados, o,

al menos, uno de ellos tuviera un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, o estuvieran incapacitados para trabajar, con dos hijos, sean o no comunes; el padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal; dos o más hermanos huérfanos de padre y madre sometidos a tutela, acogimiento o guarda que convivan con el tutor, acogedor o guardador, pero no se hallen a sus expensas; tres o más hermanos huérfanos de padre y madre, mayores de 18 años, o dos, si uno de ellos es discapacitado, que convivan y tengan una dependencia económica entre ellos.

La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, añadió un nuevo párrafo al apartado 2 del artículo 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, con la siguiente redacción: «El padre o la madre con dos hijos, cuando haya fallecido el otro progenitor». Por su parte, la Ley 51/2007, de 26 diciembre, de Presupuestos para 2008, en su disposición adicional septuagésima, referida a la protección a las familias numerosas, disponía: «El Gobierno llevará a cabo las oportunas modificaciones legales para que las familias monoparentales con dos hijos a cargo tengan la consideración de familia numerosa».

A partir de 2008 han sido numerosas las quejas de ciudadanos reclamando la posibilidad de acceder a la condición de familia numerosa, al estar un solo progenitor a cargo de dos hijos. En el primer informe remitido a esta Institución por la Secretaría General de Política Social y Consumo, se indicaba que el correspondiente borrador de ley en torno a dicha posibilidad había sido ya redactado y se estaba tramitando.

No obstante, al constatar que la reforma anunciada no se llevaba a cabo, el Defensor del Pueblo dirigió un nuevo escrito a la Administración, informando la Secretaría General de Política Social de que la inclusión, en la disposición adicional sexagésima octava de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010, de un nuevo supuesto —cónyuge discapacitado y dos hijos a cargo— había implicado tener que iniciar de nuevo la fase de estudio para elaborar un nuevo borrador de ley de modificación de la actual Ley de Familias Numerosas (Ley 40/2003, de 18 de noviembre), añadiendo los dos nuevos supuestos que han de incorporarse.

Sin embargo, teniendo en consideración la trascendencia del asunto para muchas familias afectadas, tras evidenciarse que durante el año 2011 no se había producido ninguna variación en relación con lo informado en años anteriores, lo que implicaba una desmedida demora en dar cumplimiento al mandato parlamentario, esta Institución consideró necesario iniciar actuaciones ante la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, en su condición de órgano al que compete el seguimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno en sede parlamentaria.

El informe de dicha secretaría de Estado no aporta tampoco una expectativa demasiado alentadora. En él se detallan las sucesivas normas aprobadas por las Cortes Generales sobre el asunto: las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2008, 2009 y 2010, y la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Vasco y aprobada en el Pleno del Congreso de los Diputados el 16 de febrero de 2010. En todas ellas, se instaba al Gobierno de la nación a que realizara las oportunas y necesarias modificaciones legales para ampliar los supuestos de reconocimiento de la condición de familia numerosa.

No obstante, el informe destaca que todas estas disposiciones adicionales fueron introducidas mediante enmiendas, formuladas por los grupos parlamentarios del Con-

greso y del Senado a los correspondientes proyectos de leyes de presupuestos. Las enmiendas no incorporaron las necesarias y concordantes previsiones de carácter económico. Por ello, en el texto final de las leyes figuran los preceptos pero no las previsiones de crédito presupuestario necesarias para su implementación.

En opinión de dicha secretaría de Estado, la ausencia de previsión de crédito en una medida que podría suponer unos costes adicionales elevados para las administraciones públicas, ha impedido una tramitación más acelerada de los estudios, informes y borradores de anteproyectos necesarios, lo que, unido a la imposibilidad de acudir a fondos de contingencia o recursos presupuestarios similares en un período de consolidación fiscal, ha tenido como consecuencia que los citados estudios no hayan fructificado en un proyecto de ley que pudiera ser remitido a las Cortes Generales para su tramitación y aprobación definitiva antes de finalizar la legislatura.

El Defensor del Pueblo, no puede compartir los argumentos expuestos en el informe de referencia, por lo que, ha de reiterar los incumplimientos que se están produciendo, a fin de que finalmente puedan adoptarse las medidas que permitan incrementar la protección a las familias numerosas con mayores dificultades (08011753, 09008196, 09011956, 09022493, 10006030, 10006703, 10006928, 10006932, 10007015, 10007663, 10008467, 10009028, 10019706, 10033659 y 11015520).

8.1.6. Personas en situación de pobreza y exclusión social

La crisis económica que nuestro país sufre en estos momentos, está afectando profundamente a la sociedad en su conjunto. El número de españoles en situación de pobreza y exclusión social aumentó de forma alarmante entre 2009 y 2010 hasta situarse en 11.666.827 personas, un 2,1 por ciento más que el año anterior, según datos de un estudio de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN). Más de un 25 por ciento de los españoles están ya en situación de riesgo. Por ello, las organizaciones que trabajan en este ámbito, consideran ineludible una profunda transformación de las políticas sociales en España para combatir los efectos más negativos de la difícil situación económica y lograr el objetivo de reducción de la pobreza.

Como consecuencia de lo anterior, las circunstancias económicas de las familias son cada vez más difíciles. Por ello, acuden a los servicios sociales de sus ayuntamientos con el fin de informarse acerca de las ayudas sociales que pudieran corresponderles para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida, cuando estas no puedan obtenerse del trabajo, o de pensiones y prestaciones de protección social. De esta forma, se procura prevenir su exclusión social y favorecer su incorporación al empleo e integración social.

Es el caso de varios ciudadanos que se dirigieron a esta Institución manifestando su disconformidad con la demora en la tramitación de la solicitud de estas ayudas sociales, ya que ello agravaba sus dificultades. Por eso, el Defensor del Pueblo se dirigió a la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Generalitat Valenciana solicitando información, en particular, sobre una ciudadana a la que no le resolvían su expediente de Renta garantizada de la ciudadanía y, más en general, sobre el procedimiento y dificultades existentes a la hora de tramitar dichas ayudas. Por un lado, la situación de la reclamante se solucionó, resolviéndose el expediente y abonándole lo que le correspondía. Por otro, la Consejería explicó que, para la concesión de la Renta garantizada de la ciudadanía, la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Generalitat, que regula dicha renta, prevé dos vías de

tramitación de expedientes: la primera sería a través de las entidades locales que suscribiesen el correspondiente convenio con la Generalitat para la gestión de esta prestación. En virtud de dicho convenio, las entidades adheridas se constituyen en colaboradoras y pasarían a encargarse del establecimiento de las medidas de inserción, a través del Plan Familiar de Inserción y de la comprobación del cumplimiento de los requisitos de acceso. Una vez realizadas estas actuaciones, elevarían la documentación a la dirección territorial correspondiente. La otra vía, sería directamente a través de las propias Direcciones Territoriales de la Consejería de Bienestar Social, que se encargarían de la comprobación de los requisitos, solicitar el Plan familiar y evaluar la pertinencia o no de la concesión.

En cuanto a las dificultades, la consejería señalaba que la mayoría de las solicitudes se tramitan a través de las direcciones territoriales, debido a que la suscripción de las entidades locales al programa, como entidades colaboradoras, no ha sido tan generalizada como se había previsto. Esta circunstancia supone que la mayoría de los expedientes tienen que seguir un procedimiento más complejo, por lo que resulta difícil que, a través de esta segunda vía, se pueda cumplir el plazo para resolver que establece el artículo 25 de la anteriormente citada Ley 9/2007, de 12 de marzo.

Asimismo, en aras de agilizar la gestión y mejorar el procedimiento, en el momento de finalización de la queja, se estaba tramitando una reforma de las normas de desarrollo de la Ley 9/2007, de 12 de marzo, es decir, del Decreto 93/2008, de 4 de julio, y de la Orden de 31 de julio de 2008, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se regulan las bases de la convocatoria de esta prestación.

En la misma línea, para el año 2012, la Generalitat pretende realizar un esfuerzo incrementando el presupuesto para la Renta Garantizada un 31 por ciento, como respuesta al aumento del número de solicitudes (11004627).

El Defensor del Pueblo siempre ha mostrado su preocupación por los servicios que se ofrecen a las personas sin hogar. Ya en el informe de 2009 se ponía de manifiesto la conveniencia de que la ciudad de Vigo tuviera un albergue municipal, y desde el Ayuntamiento se informó que estaban a la espera de confirmar la cofinanciación por parte del gobierno autonómico para la finalización de la elaboración del proyecto.

No obstante, en el año 2011, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que Vigo todavía no tenía un centro de inclusión social, por lo que se dirigió de nuevo a dicho ayuntamiento. El consistorio manifestó ser consciente de esta carencia, y especificó las medidas adoptadas para intentar paliar la situación de estas personas, entre ellas, la apertura de un centro de emergencia para el frío, el alojamiento en centros de otras organizaciones, o el dispositivo diseñado para atender a mujeres en situación de exclusión.

Además, desde el Área de Bienestar Social se explicó que se había aprobado un convenio para la realización de un albergue, habiendo firmado un convenio con Emaús Fundación Social, para la puesta en funcionamiento y gestión de un centro de acogida polivalente a fin de acometer la prestación de la asistencia integral a las personas sin hogar en el municipio. En virtud de dicho convenio, el ayuntamiento cederá gratuitamente para tal fin diversas plantas de un inmueble (10015863).

Por otra parte, las obras de mejora del Centro de Acogida San Isidro en Madrid, motivaron la intervención del Defensor del Pueblo, a fin de verificar el pleno respeto de los derechos de los usuarios afectados por tales obras. El traslado de los usuarios al Centro Juan Luis Vives provocó quejas, en las que se ponía de manifiesto el incumplimiento de los requisitos mínimos de carácter material y funcional contenidos en el anexo I de

la Orden 612/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 91/1990, de 26 de octubre, relativo al régimen de autorización de servicios y centros de acción social.

El Ayuntamiento de Madrid informó que el Centro Juan Luis Vives cumplía la normativa citada anteriormente, y que el Centro San Isidro, antes de las obras de acondicionamiento, sí que incumplía dicha normativa. Además, señalaba que la mejora posibilitará generar una nueva cultura organizacional y funcional del centro, lo que viene dando un nuevo impulso a dicho dispositivo en el marco de la Red de Atención a Personas sin Hogar, y generando nuevos modelos de intervención, nuevos sistemas de organización de los servicios y de las prestaciones, e incorporando los criterios de calidad que se requieren para un centro de estas características, donde el objetivo de dar una atención más personalizada y de mayor calidad a las personas acogidas sea una realidad cotidiana. El Centro de San Isidro se abrió al finalizar las obras de remodelación en el mes de mayo de 2011, momento en el que se trasladaron todos los usuarios a este establecimiento.

Además, el Ayuntamiento de Madrid impulsó, en su momento, la elaboración del Plan de Inclusión Social de la Ciudad de Madrid 2010-2012, cuyo objetivo fundamental era responder al reto que la exclusión social plantea al conjunto de la ciudad de Madrid, implementando las políticas necesarias para prevenir y paliar este fenómeno, contribuir a la consecución de un desarrollo social adecuado y promover la igualdad y la libertad de todas las personas que viven en Madrid.

En esta línea y en relación con las personas sin hogar, se promovió la constitución de una red municipal de atención a personas sin hogar, dirigida a prevenir los casos de exclusión más extremos, e integrada por una serie de programas y recursos.

En dicho plan, se establecen una serie de objetivos a conseguir en el plazo 2010-2012, como son: prevenir el «sinhogarismo» y analizar las causas de su aparición; potenciar los recursos de atención a las personas sin hogar, así como mejorar la calidad de la atención a este colectivo.

En cuanto a este plan, el Ayuntamiento ha informado que está en fase de evaluación técnica, y que, en relación a las actuaciones en materia de intervención con las personas sin hogar, se ha alcanzado el 80 por ciento de las actuaciones previstas. Además, hay determinadas actuaciones que ya estaban previstas para el año 2012 (10015790).

Los medios de comunicación juegan un papel importante en la información que maneja el Defensor del Pueblo. Así, tuvo conocimiento de que en la ciudad de A Coruña habían fallecido, en un período de dos semanas, tres personas sin hogar, por lo que se solicitó información al concejo de A Coruña, relativa a los medios de los que disponía para atender a las personas sin hogar.

La Administración remitió un extenso informe exponiendo todos los medios que se ofrecen a las personas sin hogar. En primer lugar, mantienen contratos y convenios de colaboración con algunas organizaciones, como el Patronato de la Caridad de A Coruña, responsable de la gestión del albergue El Refugio, donde se facilita alojamiento, para un total de 66 plazas, desayuno, comida y cena a las personas que lo necesitan. Ofrece asimismo tres comidas diarias a personas que no se alojan en el centro, pudiendo llegar a las 225 personas en cada turno. Cuenta también con servicio de duchas, ropero y un espacio con capacidad para albergar a 40 personas cada noche.

Asimismo, mantiene convenios y concede subvenciones a entidades privadas que prestan servicios de atención a personas sin hogar y con otras carencias básicas, como

Cruz Roja con el Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SEMUS) que funciona desde el año 2005.

Además, cuenta con programas específicos de atención que se dirigen a colectivos determinados, así como la posible creación de un espacio-red, como lugar de encuentro de profesionales de los servicios sociales generales y de aquellos que trabajan en entidades y/o programas que se ocupan específicamente de las personas sin hogar. Lamentablemente, parece ser que, en el caso concreto de las tres personas fallecidas, fueron circunstancias personales las que les llevaron a que perecieran en la calle, ya que el Ayuntamiento asegura que disponía de plazas libres (11023697).

De la misma manera, nuestra Institución tuvo conocimiento de que una persona sin hogar, en precarias y preocupantes condiciones, no recibía la ayuda necesaria de los servicios del Ayuntamiento de Madrid. Sin embargo, el Ayuntamiento manifestó que esta persona había sido atendida en varias ocasiones por el Samur Social, rechazando acudir a algún centro, pero que, en ese momento, debido a que su estado de salud era más delicado, había aceptado ser ingresado en una residencia, ocupando una plaza de acogida a la espera de que se le conceda una plaza definitiva en la red de residencias públicas de la Comunidad de Madrid (11005186).

Un caso similar fue planteado ante el Defensor del Pueblo por una plataforma ciudadana que denunciaba la situación de riesgo vital de un ciudadano sin hogar, en el puerto de Los Cristianos (Santa Cruz de Tenerife), con un 65 por ciento de discapacidad (tanto física como psíquica), una enfermedad respiratoria aguda y graves problemas de movilidad. En estas condicione fue ingresado en el hospital de la Candelaria, donde una vez atendido en urgencias querían darle el alta devolviéndolo a su «hogar».

En la información remitida por el Cabildo de Tenerife se dejaba constancia de que, teniendo en cuenta la situación social de grave abandono del interesado, y una vez dado de alta en el hospital, procedieron a su ingreso urgente en una de las residencias dependientes del Cabildo, a pesar de no reunir los requisitos de ingreso para centros sociosanitarios (11015858).

8.2. Seguridad Social

La actividad de supervisión de la Administración de la Seguridad Social, durante el año 2011, se ha realizado sobre aquellos aspectos de la gestión administrativa que, en aplicación de las normas reguladoras del Sistema de Seguridad Social, han motivado las quejas de los ciudadanos. Se exponen a continuación, de manera sistemática, las principales actuaciones institucionales en esta materia, de conformidad con los capítulos correspondientes recogidos en la Ley General de la Seguridad Social.

En primer término, cabe señalar que los pensionistas han seguido formulando quejas que han tenido un tratamiento similar, en cuanto a la constitucionalidad de las medidas adoptadas, al analizado en los expedientes que fueron objeto de exposición en el Informe anual 2010 del Defensor del Pueblo (punto 9.2.9).

Los comparecientes han expresado su malestar por el alcance y condiciones de las medidas extraordinarias establecidas por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, en el marco de la crisis económica y para reducir el déficit público actual, relativas a la suspensión, durante el ejercicio de 2011, de la revalorización de pensiones y de la actualización por la posible desviación del índice de precios al consumo previsto, excepto

para las pensiones mínimas del sistema de la Seguridad Social, las pensiones del extinguido SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas de la revalorización de las pensiones.

Esta Institución ha dado contestación a los argumentos expuestos por los comparecientes, ofreciéndoles información acerca de los requisitos legales establecidos por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para interponer el recurso de inconstitucionalidad, entre los que se encuentra el plazo hábil de tres meses para la presentación del mismo a partir de la publicación oficial de la norma objeto de la impugnación, por lo que, sobrepasado el citado plazo, no resulta viable el ejercicio de esa facultad por parte del Defensor del Pueblo. Además se han expuesto los fundamentos jurídicos sobre el fondo planteado, que han motivado la decisión de no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado, con base en la doctrina del Tribunal Constitucionalidad sobre el contenido básico del derecho de Seguridad Social en torno al concepto de «pensión adecuada», en función de la ponderación del sistema de pensiones en su conjunto, sin atender a cada pensión singular, y el alcance de la garantía de «actualización periódica» de las pensiones, que no debe entenderse obligatoriamente referida al incremento anual de todas las pensiones (11009209, 11009214, 11009231, 11009233, 11009291, 11009811, 11000273, 11007248, 11008227, 11008244, 11009873, 11009879, 11008335, 11008245, 11004587, 11001499, 11004539, 11008023, 11008024, 11008041, 11008047, 11008056, 11008115 y 11008126).

Asimismo, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, ha dado origen a la presentación de quejas que pretendían promover el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, aunque no fueron admitidas por carecer de base jurídica suficiente, a la luz de la consolidada doctrina establecida por el Tribunal Constitucional con respecto al principio de igualdad (art. 14) y a la configuración del derecho de Seguridad Social (arts. 41 y 50).

Las pretensiones de los comparecientes se fundamentan en la estimación de que la superación de los 65 años de edad para causar el derecho a la prestación económica de jubilación contributiva, o el incremento del esfuerzo económico de cotización que se introduce en la presente reforma para acreditar la pensión de jubilación contributiva del sistema de Seguridad Social, se oponen, en opinión de los comparecientes, por un lado, al Código Europeo de Seguridad Social y al Convenio número 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, por otro lado, consideran otros interesados que dichos criterios de ampliación del período mínimo de cotización, o la inclusión en el Sistema de Seguridad Social de los becarios participantes en programas de formación, financiados por organismos públicos o privados, pueden vulnerar el principio de igualdad declarado en el artículo 14 de la Constitución.

En consideración al contenido esencial del artículo 14 de la Constitución, según la doctrina adoptada por el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo ha estimado que el nuevo régimen de la mencionada Ley 27/2011, de 1 de agosto, es conforme con el principio de igualdad ante la ley.

En relación con la argumentación de uno de los proponentes del recurso de inconstitucionalidad se consideró, por parte de esta Institución, que no era posible su estimación puesto que hacía referencia al Código Europeo de Seguridad Social y al Convenio 102 de la OIT, cuyas disposiciones establecen unos mínimos para las prestaciones de la

Seguridad Social con relación a porcentajes y términos de comparación y de suficiencia, en los Estados que los hayan ratificado, y que solamente en el ámbito del Consejo de Europa, entre otros organismos internacionales, pueden ser concretados. A este respecto, y en relación con la edad prescrita en el artículo 26 del citado código que «no deberá exceder de 65 años», es necesario recordar que el propio artículo permite establecer en la normativa nacional una edad superior en función de determinadas condiciones demográficas.

Por último, el Tribunal Constitucional, en torno al contenido esencial del derecho de Seguridad Social ya comentado, ha establecido que «es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales».

En este sentido, se informó a un interesado por la integración de becarios de investigación en el ámbito de la Seguridad Social de que el preámbulo de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, ha justificado la inclusión de los becarios en el sistema de la Seguridad Social en la recomendación del Pacto de Toledo de «ampliar la cobertura social a colectivos que, en la actualidad, están excluidos de la misma, entre los que se encuentran las personas que efectúan determinados programas de investigación, bajo la figura de becarios, finalidad que también se recoge en el Acuerdo sobre la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones» (11021627, 11020142, 11018887, 11021795 y 11022357).

8.2.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas

Los problemas detectados por los interesados en la gestión de inscripción de empresas y afiliación al sistema de Seguridad Social se han centrado, en la mayoría de los casos, en errores en las actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social a la hora de llevar a cabo la inclusión en el ámbito de cobertura del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (en adelante, RETA) y del Régimen General.

En la inscripción de empresas del RETA se ha observado que, en general, se produce una omisión de información para el encuadramiento adecuado de la actividad empresarial, así como dejación del deber de información a la Administración del cese efectivo de actividad, lo que puede motivar la apertura de procedimientos de reclamación de deudas al sistema de Seguridad Social (10020799, 11000161 y 11011206).

En el procesamiento de altas y bajas, la Tesorería General de la Seguridad Social ha procedido a corregir los errores materiales detectados por los afiliados en las altas y bajas defectuosamente tramitadas (11004658, 11016515 y 11008418).

Con respecto al Régimen General (10004290, 10034156 y 11020374) y Régimen Especial Agrario se han tramitado quejas de discrepancia, por los datos reflejados en el informe de vida laboral de la Tesorería General de la Seguridad Social, con respecto a la realidad de la actividad laboral que el interesado ha desarrollado a lo largo de su vida. Así sucedió, por ejemplo, en el Régimen Especial Agrario, cuando un ciudadano aportó el documento acreditativo de la afiliación sin presentar los documentos de cotización efectiva, por lo que la Tesorería General de la Seguridad Social le informó correctamente de que no es posible legalmente aceptar otro medio de acreditación de cotizaciones que no sea el documento oficial diligenciado por las oficinas recaudadoras de la Administración, según establece la disposición transitoria segunda.2 del Real Decreto Legis-

lativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (11017310).

La Administración ha ofrecido una adecuada información acerca de los trámites que han de seguir los solicitantes para solicitar la afiliación en los diferentes regímenes del sistema, y sobre la posibilidad de recurrir administrativamente, o mediante demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa, contra las resoluciones que estiman inadecuadas a sus intereses.

En este ámbito de supervisión de la actividad administrativa por el Defensor del Pueblo se ha detectado un caso singular, en la tramitación de la queja presentada por un solicitante de la prestación económica de jubilación por el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, quien manifestó su disconformidad con la resolución por la que se le reconoció la pensión de jubilación, en el ejercicio de 1999, por entender que le correspondía un cómputo de días cotizados al sistema de Seguridad Social (a través del Régimen General y de los Regímenes Especiales del Mar y de Trabajadores Autónomos) superior al tenido en cuenta en el cálculo inicial para determinar la pensión. En efecto, como se pudo deducir del informe de vida laboral de la Tesorería General de la Seguridad Social, emitido en abril de 2011, el interesado figuraba con tres números distintos de afiliación al sistema, que finalmente han sido tenidos en cuenta por la entidad gestora para adecuar la cuantía de la pensión de jubilación al período computable por días cotizados (11016015).

8.2.2. Cotización y recaudación

El nacimiento de la obligación de cotizar en el sistema de Seguridad Social ha suscitado la intervención de la Institución para el esclarecimiento de las actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social, que han sido valoradas favorablemente al comprobar que los motivos de disconformidad de los comparecientes no se encontraban justificados de acuerdo con la normativa que regula la materia.

Las causas de las quejas formuladas se encuentran relacionadas con los deberes del empresario de notificar el momento de iniciación de la actividad o del trabajador autónomo fundamentalmente, así como con la necesidad de comunicar a la Administración la extinción de la obligación de cotizar por el cese o baja en el trabajo (10021970 y 11004662), que determinan la apertura de procedimientos de recaudación, por incumplimiento del obligado, por parte del mencionado Servicio Común de la Seguridad Social.

No obstante, el mayor número de desacuerdos con la tramitación de la Tesorería General de la Seguridad Social se refieren a los procedimientos recaudatorios incoados por cuotas que no se han satisfecho en tiempo adecuado (10031085), o debido a la percepción de prestaciones económicas que la Administración competente ha considerado que han sobrevenido injustificadas (10025636) y, sobre todo, por deficiencias en las formalidades que deben tenerse en cuenta para garantizar la defensa de los intereses particulares.

Dentro de esta última categoría de quejas se pueden encuadrar aquellas en las que la Tesorería General de la Seguridad Social ha procedido a aceptar las reclamaciones de los interesados en el procedimiento de recaudación por prestaciones indebidamente percibidas, por lo que, una vez acreditados los datos correspondientes, se procedió a la devolución de los ingresos recibidos en exceso por el citado Servicio común (10025898).

También se resolvió a favor del interesado una reclamación, en un procedimiento de deuda mortis causa, una vez que aportó la prueba de renuncia a la herencia del deudor fallecido (10020842). En este mismo sentido el Servicio Común de la Seguridad Social adoptó el acuerdo de devolver, por aplicación de la prescripción de la deuda, el importe del ingreso efectuado, así como los intereses legales devengados por dicha cantidad (11009538).

Las dificultades de naturaleza administrativa y técnica que comportan para la Administración algunos procedimientos recaudatorios, en orden a contemplar rigurosamente las formalidades establecidas por las normas de aplicación a favor de los ciudadanos interesados, se han visto reflejadas en el proceso seguido para la recaudación de deuda por cuotas no satisfechas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Así, se han detectado casos en los que se ha producido una falta de notificación de embargos, por devolución de envíos de correos a domicilios comunicados por el responsable, o desatención de cita para exponer el expediente solicitado en consulta, de acuerdo con el artículo 37.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en consideración a la inconcreta solicitud de documentos (10023582).

Por último, se han analizado situaciones deudoras con el sistema de Seguridad Social, en especiales circunstancias personales, para valorar la aplicación adecuada de las normas legalmente establecidas de prelación de créditos por embargo de bienes de los deudores. En estas actuaciones se ha podido comprobar que la Tesorería General de la Seguridad Social ha seguido los procedimientos de manera adecuada, en aplicación de los criterios tanto del Código Civil (arts. 1362 y siguientes), como de la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 607) y del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio (arts. 92, 96 y 101) (11003925, 11006404, 11008309 y 11010408).

8.2.3. Prestaciones de incapacidad

En este epígrafe se analizan las quejas de las personas que, por causa de alguna enfermedad han requerido la observación de su estado de salud en relación con el desempeño adecuado de la actividad profesional. Los procesos administrativos investigados se producen en dos ámbitos principales: en torno a la situación de incapacidad temporal del trabajador que precisa asistencia médica, y con motivo de la declaración o denegación administrativa de la prestación económica de incapacidad permanente en los grados de parcial, total, absoluta y gran invalidez para el desempeño de la profesión habitual.

La declaración de incapacidad temporal para el desempeño de las obligaciones laborales y el alta médica que determina la reincorporación inmediata al trabajo, requieren la intervención de diversos órganos administrativos especializados de las administraciones central y autonómica y, en algunos casos, de las mutuas de accidentes de trabajo, como entidades colaboradoras de la Seguridad Social, lo que se traduce en la consiguiente complejidad de los procesos y, en muchas ocasiones, en la incomprensión reiterada de las decisiones administrativas por parte de los afectados. El Defensor del Pueblo ha considerado conveniente no entrar en la supervisión de las actuaciones de los Equipos Médicos de Valoración del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y de las Mutuas, dada la naturaleza estrictamente técnica de los informes emitidos por esos órganos competentes, de con-

formidad con la regulación del artículo 143 de la Ley General de la Seguridad Social y el Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio, que desarrolla la misma.

Las quejas admitidas a trámite afectan a la actuación de las mutuas de accidentes de trabajo en cuanto a la declaración, mantenimiento y extinción del derecho a la prestación económica por incapacidad temporal se refiere, en aplicación del artículo 80 y siguientes del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre. En la supervisión de la actuación administrativa de las mutuas, a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, se ha podido constatar que se han atenido a la normativa reguladora, informando en cada caso sobre la eventualidad de que las decisiones adoptadas por dichas mutuas pudieran ser recurridas por los trabajadores ante la jurisdicción social. Y en algunas ocasiones, la gestión de control de los procesos de la incapacidad temporal para el trabajo ha dado como resultado la revocación de la decisión inicial de la mutua de denegar el subsidio, al comprobar que la baja médica actual correspondía a un proceso de enfermedad distinto del anterior, con el consiguiente reconocimiento de la prestación económica al interesado (11000794). En otros casos, por el contrario, a determinados interesados no les correspondía el derecho al subsidio porque su baja temporal tenía su causa en una enfermedad originada con anterioridad al alta en el sistema de Seguridad Social (10011547 y 10029109), o bien por la inasistencia injustificada a la cita médica para valorar el mantenimiento de la incapacidad temporal (10019502 y 11005791).

En materia de incapacidad permanente, los asuntos tramitados por el Defensor del Pueblo se han referido al reconocimiento del derecho a la prestación económica, a la revisión de la situación de incapacidad por agravación o mejoría y por error en la determinación del grado de incapacidad, así como al mantenimiento indebido del pago al beneficiario de la pensión, una vez superado el plazo prescrito para la prestación reconocida.

Por su especial relevancia, cabe traer a colación la queja formulada por una organización no gubernamental que planteaba la sospecha de que la Administración había puesto en marcha un programa de revisión sistemática del grado de incapacidad permanente reconocida a los afiliados a dicha entidad privada, lo que estaba generando gran malestar y considerables esfuerzos de gestión y económicos, debido a las reclamaciones contra las decisiones administrativas y ante la jurisdicción de lo social, así como la consecuente pérdida de recursos que comporta la prestación por incapacidad permanente total y absoluta. A este respecto el Instituto Nacional de la Seguridad Social informó de que la revisión de la incapacidad permanente, conforme establece el artículo 143.2 de la Ley General de la Seguridad Social, se lleva a cabo de manera individual y personalizada para cada beneficiario de la prestación económica, en función del estado invalidante profesional en cada caso, sin que dichos procedimientos se puedan incoar en consideración a un colectivo de personas, no contemplado en la mencionada norma (11021284).

En la gestión de la prestación económica por incapacidad permanente, la Administración adopta el acuerdo de reconocimiento del derecho, en el grado que considera procedente, tras recibir el informe de los Equipos de Valoración de Incapacidades, y corresponde a la jurisdicción de lo social revisar la adecuación de la actuación administrativa a la realidad de los hechos, de conformidad con la legislación aplicable. En algún caso de los supervisados por el Defensor del Pueblo se ha constatado que el Juzgado de lo Social competente ha considerado ajustado a derecho reconocer un grado de incapacidad permanente superior al fijado inicialmente por la Administración, si bien

el interesado se quejaba de que la ejecución de la sentencia no se había producido en la forma debida. Una vez analizados los hechos, la entidad gestora procedió a notificar al reclamante la resolución expresa en ejecución de la citada sentencia (11021925).

Finalmente, es preciso hacer mención de la queja planteada ante el Defensor del Pueblo por un trabajador, según el cual el Instituto Nacional de la Seguridad Social le reconoció una prestación económica, en el año 2006, por incapacidad permanente total, para un período máximo de seis meses, de acuerdo con lo establecido en el artículo 131.bis.2 de la Ley General de la Seguridad Social. No obstante la condición extintiva señalada, se mantuvo el pago de la pensión, con notificación al interesado de las revalorizaciones anuales sucesivas, hasta la resolución de febrero de 2011, en la que la entidad gestora acordó dar de baja la prestación, con efectos de noviembre de 2006 «por no reunir el período mínimo de cotización».

En la queja formulada ante esta Institución el compareciente asumía plenamente los hechos, de lo que se deduce que no ha habido reclamación ni actividad alguna por parte del interesado para advertir del error administrativo, pero consideraba excesivamente gravoso el importe económico de la deuda notificada. Esta Institución resolvió el expediente formulando una recomendación al Instituto Nacional de la Seguridad Social para que «se adopten las medidas administrativas de control necesarias, a fin de evitar las desfavorables consecuencias económicas de una dilatada percepción indebida de cantidades por el beneficiario, al que se le reconoce el derecho a la prestación económica por incapacidad permanente total para un plazo determinado». En la aceptación de la recomendación, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha comunicado: «Se han desarrollado medidas administrativas de control de los vencimientos de las prestaciones de la Seguridad Social que se reconocen por un plazo determinado, y que se traducen en avisos al tramitador en la base de datos para que proceda a su extinción llegado el momento y, además, desde principios de 2011 se viene trabajando en la automatización de las bajas por extinción o suspensión de determinadas prestaciones sometidas a distintos vencimientos, de manera que no se requiera la intervención del tramitador y se eviten así incidencias como la detectada en el caso concreto» (11011080).

8.2.4. Pensiones de jubilación

Los temas que con mayor frecuencia se suscitan en las quejas por causa del cese en la actividad profesional de los trabajadores, al cumplir la edad de la jubilación —en un año que ha sido decisivo en la aplicación de la política económica para el control del déficit público— se han centrado en los efectos que producen disposiciones como el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y la Ley 27/2011, de 1 de agosto, ya citados anteriormente, para destacar la dureza que pueden sentir, por la aplicación de los recortes y restricciones en las prestaciones sociales quienes han visto truncadas sus expectativas de renta personal, conforme a las normas legales que estaban vigentes hasta los días previos al cumplimiento de una determinada edad, tras haber acreditado un período extenso de cotizaciones durante toda su vida laboral. Este asunto ha sido ya analizado sucintamente al comienzo del capítulo de Seguridad Social en relación con los criterios discrepantes que han sostenido los interesados, al considerar que determinadas medidas del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, pudieran ser valoradas como contrarias al principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución.

En la tramitación de quejas sobre aspectos concretos de la gestión de la pensión de jubilación, en la modalidad contributiva del sistema de Seguridad Social, se han investigado cuestiones que se refieren a los requisitos para el reconocimiento de la pensión, así como las posibilidades legales para acceder a la jubilación anticipada. Una vez que se han contrastado los datos con la Administración, se ha podido informar a los comparecientes ante el Defensor del Pueblo de que los casos planteados han sido tramitados de conformidad con la legislación aplicable en la materia, dado que se han ofrecido argumentos suficientes en atención a las circunstancias de cada caso (10013096, 11009462, 11009704, 11011609, 11018408 y 11016814).

8.2.5. Revalorización de pensiones

Con independencia de las quejas citadas, a través de las que se pretendía el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo, se han tramitado también las cuestiones planteadas por ciudadanos que pretendían que se revisasen, de manera particular, sus circunstancias personales en la aplicación de la revalorización de pensiones, sin que se haya observado en dichos casos ninguna incorrección en la actuación administrativa (11004441 y 11009077).

En el informe anual presentado a las Cortes Generales por la Institución, correspondiente a 2010, se daba cuenta de la recomendación formulada al Instituto Nacional de la Seguridad Social, a fin de que dicha entidad gestora adoptase el criterio mantenido por el Tribunal Supremo sobre la convivencia real de los cónyuges y el alcance de la dependencia económica del cónyuge a que se refiere el artículo 7.1 del Real Decreto 2007/2009, de 21 de diciembre, sobre revalorización de pensiones, para el reconocimiento del derecho de los complementos por cónyuge a cargo del pensionista separado que, por sentencia, debe abonar una determinada cantidad en concepto de pensión compensatoria. El INSS, en la contestación formal, ha informado que no acepta la recomendación acordada por el Defensor del Pueblo con base en el argumento de que «las consecuencias que a nivel de gestión ordinaria hubiese podido tener la interpretación efectuada por el Tribunal Supremo de la concreta norma reglamentaria citada, se ha evitado al sancionarse legalmente que el cónyuge del pensionista no se puede considerar que está a cargo de éste cuando ha habido una sentencia de separación, aunque en dicha sentencia se imponga a dicho pensionista la obligación de abonar a su cónyuge una renta compensatoria». Asimismo se argumenta por la entidad gestora que el artículo 43.3 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, mantiene la misma redacción literal de la regulación del complemento por cónyuge a cargo del pensionista desde su introducción en el ordenamiento jurídico en 2005, por lo que estima que no procede seguir el criterio interpretativo de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 22 de diciembre de 2005.

8.2.6. Seguridad Social internacional

Los movimientos migratorios de los últimos años han provocado una actividad especial en las entidades gestoras de la Seguridad Social a la hora de tramitar las solicitudes de prestaciones económicas por incapacidad permanente, viudedad y jubilación de trabajadores que han desarrollado su actividad profesional con sujeción a normativas de diferentes Estados.

Las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social se han centrado en la tramitación de las quejas recibidas, que hacen referencia a la demora en la resolución expresa de las solicitudes presentadas para el reconocimiento del derecho a las prestaciones contributivas de la Seguridad Social que les corresponden, desde su punto de vista, de acuerdo con el historial de cotizaciones sociales en diversos países.

En el informe del Defensor del Pueblo de 2010 se daba cuenta de las reuniones de coordinación mantenidas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración —en el marco de una queja de oficio impulsada por esta Institución— con los organismos competentes de los países iberoamericanos en los que se observa un mayor retraso en la gestión, tanto del pago directo de las prestaciones por los países responsables, en algunos casos, como de respuesta, en otras ocasiones, a la información preceptiva requerida por el INSS en aplicación de los convenios bilaterales suscritos con dichos países iberoamericanos.

Pues bien, se ha constatado que los problemas detectados en años anteriores aún no han tenido una solución apropiada en los casos analizados en el presente ejercicio, dada la demora superior al año en la respuesta preceptiva, después de varias reclamaciones por el INSS, por parte de los organismos de enlace de Argentina y Perú, a los informes y formularios solicitados por la entidad gestora española. Analizada la información recibida del INSS, se acordó cerrar la investigación, sin solución favorable a los intereses de los reclamantes, hasta tanto cumplimente el organismo competente de los países citados la información requerida, con los correspondientes perjuicios económicos que conlleva la falta de resolución administrativa expresa para el interesado en estos casos (10003965, 10027716, 11010503 y 11023639).

Asimismo, se ha podido comprobar que los informes previstos en los reglamentos comunitarios sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros de la Unión Europea se demoran en exceso, como ha ocurrido con respecto a los formularios y resoluciones solicitados a los organismos de la República Federal de Alemania y del Reino de los Países Bajos-Holanda, aunque, en uno de esos casos, la entidad gestora española adoptó un mecanismo transitorio de abono anticipado de la prestación económica, en función de una comunicación anterior recibida de la Administración alemana competente (11012823 y 11016015).

8.2.7. Prestaciones por desempleo

Con motivo de la tramitación de diversos expedientes, esta Institución ha venido formulando, ante el entonces Instituto Nacional de Empleo, distintas consideraciones respecto de la demora observada en la tramitación y comunicación a los interesados de las propuestas de extinción de prestaciones y subsidios por desempleo o percepción indebida.

El citado instituto consideraba que, en ningún caso, se producía un perjuicio económico a los afectados, ya que los posibles incrementos por recargo o por intereses, que pudieran darse, sólo se generan una vez transcurridos los 30 días de período de pago voluntario, tras la notificación de la resolución, siempre y cuando no hayan transcurrido los cuatro años previstos para la prescripción de este tipo de acciones.

Además señalaba que, en todas las direcciones provinciales, existe un departamento específico encargado de la gestión de los cobros indebidos de prestaciones por desem-

pleo, por lo que su tramitación suele ser bastante ágil, dependiendo del volumen existente en cada provincia.

Por último, afirmaba que la mayoría de los cobros indebidos se generan por incumplimiento de los trabajadores, situaciones de irregularidad o situaciones de incompatibilidad, y que, por tanto, no se reclaman hasta que la Administración tiene conocimiento de tales hechos.

No obstante, esta Institución ha venido observando, en numerosas quejas recibidas, que persiste la demora en comunicar las resoluciones de cobro indebido de las prestaciones y subsidios por desempleo emitidas por las direcciones provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal, aun en los casos en que obran en los expedientes los datos necesarios.

Además, resulta evidente que, al considerarse indebido el cobro de la prestación, la tardanza en la notificación causa graves perjuicios económicos a los perceptores de dichas prestaciones, dada la imposibilidad de que reintegren las cantidades en el plazo de pago voluntario, al carecer de ingresos.

Por todo ello, se ha reiterado la necesidad de que el examen de las solicitudes de prestaciones y subsidios se ajuste al principio de eficacia que debe regir las actuaciones de la Administración, máxime cuando la referida entidad gestora puede acceder a los datos de los desempleados, mediante el cruce informático con otros organismos de la Administración.

En base a todo lo expuesto, y con el fin de agilizar el procedimiento para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, se ha creado una nueva aplicación informática, de gran ayuda para gestionar tanto la recuperación de las prestaciones indebidamente percibidas por los ciudadanos, como la exigencia de responsabilidad empresarial a los obligados responsables. La aplicación abarca todo el procedimiento, desde que se conoce la cantidad adeudada por diferentes motivos (revocación de la prestación, procedimiento sancionador por infracción grave o muy grave, control de requisitos, etc.), hasta el reintegro de las cantidades percibidas indebidamente en período voluntario (11014619).

Varios trabajadores extranjeros se dirigieron a esta Institución planteando que el Servicio Público de Empleo Estatal les había comunicado la extinción de la prestación por desempleo, exigiéndoles el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas por haber viajado a su país. Consideraban que las resoluciones dictadas no especifican los hechos que se les imputan, lo que les provocaba indefensión, al desconocer los motivos de la sanción, lo que dificultaba la fundamentación de la reclamación.

En parecida línea, Cáritas Diocesana de Girona solicitaba que no se proceda a la suspensión cautelar hasta la notificación del procedimiento sancionador, al estimar que la mera información verbal sobre la citada suspensión podría ser inadecuada. Asimismo, al detectar que la información proporcionada en distintas oficinas de empleo no había sido lo suficientemente completa, exigía que se preste al colectivo de los trabajadores extranjeros, en el momento de la concesión de la prestación o subsidio, una información clara y comprensible y que se les permita el pago de la deuda, sin recurrir a la vía de apremio, mediante la negociación de la forma de reintegro del cobro indebido.

Estudiado el procedimiento y analizadas las copias de resoluciones que remite el citado servicio, se estima adecuada la actuación que se sigue por las distintas drecciones provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal, en cuanto al procedimiento y

el contenido de las resoluciones dictadas, cuando se detectan hechos que pueden ser causa de suspensión o extinción de las prestaciones o subsidios por desempleo.

Así, se remite una primera comunicación en la que se recogen los hechos y fecha en que se produjeron los mismos, fundamentos jurídicos y apertura de alegaciones. Una vez estudiadas las alegaciones, se dicta resolución motivada, estimando o desestimando las mismas. En el caso de ser desestimadas, se declara el cobro indebido y se señala la vía de impugnación correspondiente. Simultáneamente se inicia un procedimiento sancionador cuando el trabajador no ha comunicado su salida al extranjero. Se añade que, en aquellos casos en que sea necesario el traslado al extranjero por razones administrativas, judiciales o humanitarias, se permite, previa comunicación a la oficina de empleo correspondiente, la salida por períodos no superiores a 15 días.

Por último, en relación a la información que se proporciona a los trabajadores extranjeros que solicitan una prestación o subsidio, además de la particular que facilitan los empleados públicos, existen a disposición de los ciudadanos en las oficinas de empleo guías informativas en castellano, inglés, francés y árabe (10032406, 10033412, 11000088, 11005614, 11006595, 11007671, 11017596, 11017602, 11020018, 11021302, 11021381, 11021962, 11021964 y 11023168).

En el informe correspondiente al año 2010 se daba cuenta de las medidas adoptadas para agilizar el reconocimiento de las prestaciones por desempleo, derivadas de expediente de regulación de empleo, señalando que se realizaría un seguimiento para comprobar la eficacia de las mismas.

Al detectarse que dichas medidas no daban solución a este problema, la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal de Madrid ha adoptado una serie de medidas organizativas y de gestión con la finalidad de evitar demoras en el reconocimiento de la prestación, acordándose, desde mediados de marzo de 2011, que las solicitudes de prestación por desempleo procedentes de expedientes de regulación de empleo, de extinción de la relación laboral, se reconozcan en la oficina de prestaciones correspondientes (11014315).

Los artículos 215 y siguientes de la vigente Ley General de la Seguridad Social establecen el requisito de que el solicitante del subsidio de desempleo carezca de rentas superiores al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional vigente. Al considerar esta Institución que el citado subsidio es compatible con ayudas sociales, rentas mínimas o asistenciales reconocidas por las comunidades autónomas, se planteó el asunto al Servicio Público de Empleo Estatal. El criterio del citado Servicio, coincidente con el mantenido por el Defensor del Pueblo, es que el subsidio es compatible con cualquier otro tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las administraciones públicas que pudiera percibir la persona beneficiaria, siempre que el importe de estas, sumado al de la ayuda mencionada, no supere en concepto mensual el importe del 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (11007659, 11014090, 11015376, 11015887, 11016400, 11016548, 11017031, 11017064 y 11017252).

La institución del Ararteko no compartía el citado criterio. Por ello, dado que una gran mayoría de las quejas procedían del País Vasco, formuló una recomendación dirigida a las administraciones vascas, por considerar que la imputación de los ingresos al solicitante y no a la unidad familiar, supone un agravio para las personas y familias con escasos recursos económicos. Al mismo tiempo, solicitó que esta Institución diese

traslado de la recomendación al Servicio Público de Empleo Estatal, por ser este un organismo sobre el que carece de competencias la citada Institución.

Se trataba, por tanto, de determinar quién es el titular de las prestaciones sociales a las que se refiere el Ararteko en su escrito. Para ello, ha de recurrirse a lo dispuesto en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos e inclusión social del País Vasco, cuyo artículo 6 dispone que las prestaciones económicas de derecho, integradas en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, incluyen tanto la renta de garantía de ingresos (que a su vez puede adoptar dos modalidades diferenciadas, en función de la existencia o no de ingresos en la unidad de convivencia y, en su caso, de la procedencia de dichos ingresos), como la prestación complementaria de vivienda, que se dirigirá a cubrir las necesidades relacionadas con la vivienda de las personas titulares de la renta de garantía de ingresos en cualquiera de sus dos modalidades.

Pues bien, el artículo 8 de dicha norma dispone que son titulares de las prestaciones económicas de derecho «las personas a nombre de quienes se tramita y concede la prestación y en quienes recae el derecho a la misma, quienes, por regla general, y salvo supuestos excepcionales como su declaración de incapacidad, serán también las perceptoras de dichas prestaciones». Asimismo, establece dicho precepto que «el pago de las prestaciones a persona distinta de la titular o de la beneficiaria no implicará, en ningún caso, un cambio de la titularidad de la prestación de la que se trate en cada caso». Por ello, con independencia de que adquiera el compromiso de aplicarla a la cobertura de las necesidades básicas de los miembros de su unidad de convivencia, la titularidad de dicha prestación corresponde a quien la solicita y, por tanto, sobre esa persona recae el derecho a la misma.

Incluso dicha prestación puede concederse a «unidades de convivencia» de una sola persona, aunque, como sucede con otras prestaciones de nivel asistencial, para la fijación de la cuantía de la renta básica para la inclusión y protección social han de tenerse en cuenta, además de al titular, a los restantes miembros que integran su unidad familiar, lo que, en absoluto, desvirtúa la determinación de su titularidad.

Ha de tenerse en cuenta que el concepto de unidad de convivencia, tal y como lo configura la citada norma autonómica, no coincide con el de «unidad familiar» al que se refiere el apartado 2 del artículo 215 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.

Por cuanto antecede, el Servicio Público de Empleo Estatal considera que, a fin de determinar si la persona solicitante reúne el requisito de carencia de rentas, en los términos establecidos en el artículo 215 de la citada norma, la renta de garantía de ingresos se imputará a su titular, sin que proceda su división entre el número de miembros que componen su unidad de convivencia.

No obstante lo anterior y dado que, conforme a lo establecido en el apartado 3.2 del precitado artículo 215 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social y del artículo 7 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, se excluye del cómputo de las rentas la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador, el repetido servicio comparte el criterio de excluir de las rentas computables tanto las subvenciones públicas obtenidas para la rehabilitación, mejora o adquisición de la vivienda habitual, como las ayudas para la emancipación de los jóvenes destinadas al pago del alquiler de la vivienda que constituye su domicilio habitual y permanente, reguladas por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.

Por el mismo motivo, no procede el cómputo, como renta, de la prestación complementaria de vivienda integrada en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social dirigida a cubrir las necesidades relacionadas con la vivienda de las personas titulares de la renta de garantía de ingresos en cualquiera de sus dos modalidades (11018280, 11017306, 11017698, 11017953, 11017955, 11017958, 11017961, 11018010, 11018022, 11018217, 11018222, 11018267, 11018465, 11020042, 11020043, 11020102, 11020367, 11020369, 11020373 y 11020377).

9. ADMINISTRACION LABORAL

9.1. Formación Profesional

La integración de la Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo (en adelante, FAFFE) en la nueva Agencia del Servicio Andaluz de Empleo, dio lugar a algunas disfunciones en diversos cursos de formación, por lo que se consideró oportuno conocer las consecuencias de carácter general que ha originado el mencionado proceso de integración.

En relación con dichas consecuencias, de carácter general, la Administración expuso que se trata de un proceso de reestructuración intenso y complejo, en el que se ha conseguido, en un corto período de tiempo de 4 meses, articular una transformación sustancial y ambiciosa del sector público en general, y del Servicio Andaluz de Empleo, en particular.

En definitiva, en materia de empleo, esta reforma organizativa ha contribuido a: reducir 96 entidades instrumentales del sector público, mediante la extinción de FAFFE y 95 Consorcios UTEDLT, creando una única entidad pública especializada en materia de formación y empleo, y garantizando con ello una disminución del gasto público; mejorar el funcionamiento del Servicio Público de Empleo Andaluz y, con ello, la eficacia en la gestión de las políticas activas de empleo dirigidas a personas trabajadoras, desempleadas y empresas, así como facilitar la participación y las relaciones de colaboración y coordinación con otras administraciones y entidades públicas o privadas que desarrollan programas en materia de formación profesional y empleo (11016437).

La falta de desarrollo del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral —conforme a lo establecido en el art. 16 del citado real decreto— por parte de algunas comunidades autónomas que tienen transferidas la materia de formación profesional, ha dado lugar a diversas actuaciones institucionales.

En atención a lo expuesto, se consideró oportuno solicitar un informe del Servicio Andaluz de Empleo que, en su contestación, indicó: «El estado actual en el que se encuentra el desarrollo normativo de los certificados de profesionalidad de la comunidad autónoma andaluza, hace que únicamente se pueda acceder a la obtención de los mismos en virtud de la disposición transitoria primera del Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad».

Igualmente, se hacía referencia a la tramitación de un borrador de decreto para dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, en el que se completará el procedimiento de acreditación de las competencias profesionales.

En el informe solicitado posteriormente sobre el estado de tramitación del referido borrador de decreto que desarrolle el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, se nos ha informado de las dificultades técnicas existentes para la tramitación del mismo.

No obstante, los centros directivos competentes del Servicio Andaluz de Empleo están trabajando en la incorporación al texto en cuestión de las distintas aportaciones y observaciones que han surgido durante el proceso de tramitación. Igualmente, se está cumplimentando el requerimiento formulado por la Dirección de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública relativo al contenido de la memoria económica.

Con independencia de todo ello, se ha tramitado una Orden conjunta entre las Consejerías de Educación y de Empleo, para realizar una convocatoria extraordinaria en el año 2011.

Por tanto, se dieron por finalizadas las actuaciones iniciadas al efecto, sin perjuicio de que esta Institución efectúe un seguimiento respecto a la aprobación definitiva del decreto objeto de la queja (09005238).

Por su parte, la Junta de Castilla y León comunicó que se encontraba en preparación una orden reguladora del registro de los certificados de profesionalidad, para así llevar a cabo la inscripción de los mismos, siempre que se hayan superado los módulos formativos correspondientes.

Transcurridos dos años desde la publicación del anteriormente citado Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, y al no tener constancia de que la Junta de Castilla y León haya aprobado la normativa reguladora del Registro de Certificados de Profesionalidad y Acreditaciones Parciales Acumulables, aun cuando en su día se indicó que se encontraba pendiente del informe del Consejo General de Empleo, se ha solicitado nuevamente informe toda vez que, en el caso concreto del ciudadano que se dirigió a nuestra Institución, la imposibilidad de acreditar la profesionalidad le había impedido optar a las pruebas de Agente Forestal (09017363).

9.2. Colocación y empleo

El catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, regulado en el artículo 50.a) del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, contiene las ocupaciones en las que los servicios públicos de empleo han encontrado dificultades para gestionar las ofertas de empleo que hacen los empresarios cuando quieren cubrir puestos de trabajo vacantes.

El catálogo tiene carácter trimestral y conlleva la posibilidad de que los empleadores tramiten la autorización, para residir y trabajar, destinada a un trabajador extranjero.

La inclusión en el citado catálogo, durante los últimos años, de las ocupaciones del sector marítimo-pesquero en todas las provincias costeras, además de Lleida y Madrid, ha dado lugar a la presentación de un gran número de quejas en las que se pone de manifiesto que, en la elaboración del catálogo, no se ha tenido en cuenta la existencia de trabajadores nacionales en situación de desempleo.

Al corresponder la confección del repetido catálogo al Servicio Público de Empleo Estatal, se solicitó información de la que se infiere que, en lo concerniente específica-

mente a las ocupaciones del sector marítimo-pesquero, la inclusión fue adoptada por acuerdo de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, reunida el día 26 de junio de 2006.

Teniendo en cuenta la fecha de suscripción del acuerdo, esta Institución se ha dirigido a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, que ostenta la presidencia de la citada Comisión en virtud de la Orden TAS/1713/2005, de 3 de junio, solicitando informe sobre la conveniencia de actualizar el mencionado acuerdo suscrito con los agentes sociales del sector. En la fecha de elaboración del presente informe no se ha recibido el informe solicitado sobre la referida problemática (11018115 y ciento cincuenta y uno más).

A través de la página web del Servicio Valenciano de Empleo y Formación se publicó una oferta de empleo, en la que la empresa exigía determinada edad para el desempeño del trabajo: mínimo de 18 años y máximo de 30. Por ello, fueron rechazadas las solicitudes de varios desempleados «por no adecuarse su perfil al requerido en la oferta».

El Centro Asociado del Ayuntamiento de Valencia estimó que la tramitación de la oferta se había llevado a cabo sin ningún tipo de irregularidad, ajustándose al procedimiento que figura en el manual de ofertas de empleo.

Por su parte el SERVEF hizo constar que «la tramitación y gestión del Centro Asociado del Ayuntamiento de Valencia una vez analizados todos los datos que obran en nuestro poder, no presenta ninguna irregularidad». Y concluía señalando, como ya hemos comentado al inicio de este escrito, que «es misión del Servef poner en contacto a las empresas con los trabajadores, pero no podemos intervenir en la decisión sobre qué requisitos deben cumplir las y los candidatos, respetando los límites de la legalidad vigente, decisión esta que recae únicamente en el empleador».

A este respecto, es preciso señalar que la publicación de anuncios de ofertas de empleo en los que se establecen limitaciones por razón de edad a los candidatos son ilegales, por vulnerar no solamente el artículo 14 de la Constitución española, sino también, de un modo más concreto, el artículo 4.2.c) del Estatuto de los Trabajadores, estando tipificado expresamente este tipo de ofertas como infracción muy grave, en el artículo 16.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social.

Por otra parte, hay que recordar que la Administración Pública debe someter plenamente su actuación a la ley y al Derecho, y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, tal como establece el artículo 103.1 de la Constitución española.

Aun cuando existen otros organismos que tienen entre sus competencias las de velar y obligar a las empresas a cumplir con la legalidad vigente, y que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede realizar tales actuaciones, ello no obsta para que, por parte del Servicio Valenciano de Empleo y Formación se notifique a las oficinas de empleo que no publiquen en el tablón de anuncios ninguna oferta que suponga cualquier tipo de discriminación, tal como hasta la fecha ha venido haciendo la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, según se deduce de la tramitación de quejas de las que se ha dejado constancia en los informes remitidos a las Cortes Generales en los años 1998 y 2000.

Así pues, ningún Servicio de Empleo puede admitir la publicación de ofertas de trabajo en las que se señale un sexo, aunque se añada «preferentemente», ni un requisito de edad. En estas ocasiones, las Oficinas de Empleo deben advertir al empresario

acerca de esas condiciones discriminatorias, o que puedan atentar contra los derechos constitucionales de los demandantes y, en caso de no ser modificadas, no permitir, como se ha indicado, su publicación.

La Dirección General del SERVEF informó que, siguiendo las indicaciones del Defensor del Pueblo, ha remitido una comunicación a todos los centros SERVEF y centros asociados al mismo, al objeto de que no admitan la publicación de ofertas de empleo en las que se exija, aunque se añada «preferentemente», un requisito de edad. En estas ocasiones, los centros deben asimismo advertir al empresario acerca de esas condiciones discriminatorias o que puedan atentar contra los derechos constitucionales de los demandantes y, en caso de no ser modificadas, no autorizarlas.

Asimismo, cuando el empresario, al diseñar el perfil del puesto de trabajo, busque personal con cuya contratación pretenda acogerse a medidas que integran las políticas activas de empleo que incentivan la contratación de colectivos con especiales dificultades, según lo establecido por el artículo 25.1.c) y f) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, se deberá dejar constancia del tipo de contrato a realizar y de la norma que lo regula, todo ello en aras del cumplimiento de la obligación de la Administración de someter plenamente su actuación a la ley y al Derecho (11019321).

Al realizar cruces de datos, el Servicio Público de Empleo Estatal, la Tesorería General de la Seguridad Social y los Servicios Regionales de Empleo, se produjo una modificación en la situación de los desempleados que tienen suscrito un convenio especial con la Seguridad Social, pasando a trabajadores en alta, lo que supone que no se les incluya en las ofertas de empleo.

En el año 2009, ante hechos similares, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) informó del mantenimiento de reuniones con la Tesorería General de la Seguridad Social, a efectos de conocer cuál debe ser la mecánica exacta en el cruce de datos diario entre los suscriptores de convenio especial y la base de datos de demandantes de empleo, con el fin de que las personas suscriptoras de estos convenios no sean dadas de baja como demandantes de empleo.

De los hechos expuestos se deduce que, en el año al que se contrae este informe, no ha quedado solventada la situación de los desempleados que hayan suscrito el citado convenio especial de seguridad social. Por ello, se han reiniciado los contactos entre las distintas administraciones, y se ha acordado que se identificarían estas personas como un colectivo especial lo que permitiría que pudieran acceder a las ofertas de empleo.

Este acuerdo fue objeto del correspondiente tratamiento informático, teniendo su planificación e implementación el siguiente calendario:

Desarrollo: 3 de mayo de 2011.
Preexplotación: 23 de mayo de 2011.
Producción: 8 de junio de 2011.

Por tanto, a partir del día 8 de junio de 2011 se consideraron solventadas estas situaciones (11009707, 09010060, 11013200, 11015287, 11015384 y 11018749).

9.2.1. Oficinas de empleo

Desde los inicios de la actividad del Defensor del Pueblo han sido numerosas las quejas en las que se ponía de manifiesto la disconformidad de los ciudadanos, tanto con la información proporcionada en las oficinas de empleo en el ámbito de políticas activas

y pasivas, como en la gestión y tramitación de las prestaciones a través de los canales informáticos.

Las citadas quejas se incrementaron como consecuencia de la transferencia de competencias de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas, fundamentalmente en lo que afectaba a los problemas de descoordinación entre las oficinas de empleo dependientes de ese servicio y las que dependen de los distintos servicios de empleo de las comunidades autónomas. Por ello se promovió desde la institución del Defensor del Pueblo que se habilitase un sistema de coordinación efectivo.

En consecuencia, el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, ha añadido el artículo 7.bis a la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en el que se introducen los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo y más concretamente un sistema de información común de los Servicios Públicos de Empleo.

Por ello, se dieron por finalizadas las actuaciones, sin perjuicio de que esta Institución diese traslado a los ciudadanos de que el Defensor del Pueblo realizaría un seguimiento para comprobar que el citado sistema cumple con los objetivos de integrar toda la información y gestión de los servicios públicos de empleo en todo el territorio del Estado.

Así, y al detectarse distintas incidencias en la solicitud de cita previa, tanto vía telefónica como por Internet, en las oficinas de empleo sitas en la Comunidad de Madrid, se consideró oportuno iniciar actuaciones ante la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal.

Dado que se ha observado que los problemas habidos en la solicitud de cita previa y en las gestiones que pueden realizarse, vía Internet, tanto en el ámbito de políticas activas como pasivas de empleo, se ha extendido al resto del Estado, se inició una investigación de oficio sobre las medidas que estén previstas para paliar los problemas reseñados.

El citado servicio ha indicado que, a fin de que las personas usuarias no tuvieran que soportar largas esperas ni desatenciones, se optó por implantar un sistema de cita previa, tanto en la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal en Madrid, como en el resto de direcciones provinciales, cuya implantación se está realizando de forma paulatina.

Este sistema se diseñó para que se pudiera dar cita al interesado en un plazo máximo de 5 días, habida cuenta de que una persona desempleada que solicita prestaciones no puede esperar a que se le dé cita más allá de ese lapso de tiempo, dada su situación económica y, por tanto, la importancia de la gestión a realizar y la necesidad de satisfacer el pago de prestaciones y subsidios a la mayor brevedad, lo que quizá no ocurra con otros servicios en los que las citas pueden fijarse a más largo plazo, incluso semanas, ya que ello no afectaría tan decisivamente al usuario.

Sin embargo, al continuar incrementándose las solicitudes de atención, tanto para recabar información, como para formular las solicitudes de prestaciones, algunas oficinas puntualmente pueden encontrarse desbordadas.

Actualmente, todos los días hay citas disponibles en el total de las oficinas de prestaciones, dado que se configuran nuevos cupos a primera hora de la mañana. No obstante, es posible que en algunas de esas oficinas se agoten las citas a lo largo de la jornada.

Para intentar desbloquear este problema, se están adoptando algunas medidas que eviten la referida saturación, tales como mejorar los sistemas de atención e información de la web y teléfono, o aumentar el número de atenciones diarias, medidas que se estima producirán resultados a corto o medio plazo.

Finalmente, resulta preciso indicar que las personas que trabajan en las oficinas de prestaciones dependientes del Servicio Público de Empleo Estatal realizan diariamente un enorme esfuerzo para atender a todas las personas usuarias, siendo conscientes de que, de su buena gestión, depende que los interesados perciban sin retraso sus prestaciones.

Por cuanto antecede, esta Institución continuará realizando el oportuno seguimiento para verificar que las medidas adoptadas evitan, efectivamente, la saturación producida en determinadas oficinas de empleo (11021650).

9.3. Otros aspectos

El Defensor del Pueblo de Navarra dio traslado a esta Institución de un escrito en el que planteaba su preocupación por el régimen de los becarios titulados universitarios establecido en el Real Decreto 1497/1981, de 19 de junio, sobre programas de cooperación educativa, así como en el Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el estatuto del personal investigador en formación.

El entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración informó que, por lo que se refiere específicamente al personal dedicado a la investigación, desde hace varios años se viene avanzando en la mejora de su régimen jurídico, tanto en sus estadios iniciales como avanzados.

Así, la exclusión del personal investigador, en formación «de beca», del régimen jurídico laboral, se hace sólo con carácter declarativo por cuanto la nota esencial y diferencial que concurre en la figura del becario es su primordial finalidad de facilitarle el estudio y la formación, sin que ello conlleve ninguna aportación al centro, organismo o universidad de adscripción, y sin que concurran, por tanto, todos los elementos exigidos para el nacimiento de una relación laboral. Al contrario, cuando el personal investigador ya tiene acreditada administrativamente una formación avanzada, a través del correspondiente diploma de estudios avanzados, o del documento administrativo que lo sustituya, la actividad de dicho personal investigador aprovecha, fundamentalmente, al centro, organismo o universidad de adscripción, concurriendo los elementos definitorios de una relación laboral, de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores. Obviamente esos elementos de la relación laboral están también presentes cuando se trata de personal investigador doctor.

Pese a ello, el Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, considera que algunos de esos becarios deben contar con un régimen mínimo de derechos y deberes y, sobre todo, con una mejor protección en materia de Seguridad Social; pero ello deriva de una decisión del Gobierno de asimilar a algunos investigadores a los trabajadores por cuenta ajena, lo que no quiere decir que sean realmente trabajadores asalariados.

Por lo que al investigador experimentado se refiere, en el Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, se entiende que este investigador es un trabajador común que no presenta especificidades ni requiere un tratamiento diferente. Su prestación de servicios tiene pleno encaje, por tanto, en el Estatuto de los Trabajadores, cuyas diferentes modalida-

des contractuales podrían ser aplicadas a este colectivo. Ello, sin perjuicio de ciertas particularidades todavía vigentes, entre otras, que el propio Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, prevé la formalización de un contrato en prácticas, durante los años tercero y cuarto desde la concesión de la ayuda a la investigación, con los derechos y obligaciones y demás especialidades del régimen jurídico de esta modalidad contractual.

Un paso más lo ha dado la reciente Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que ha optado, en una importante decisión de política científica, por laboralizar las situaciones predoctorales, a diferencia del modelo hasta ahora vigente.

La Ley 14/2011, de 1 de junio, ha creado así un contrato de trabajo predoctoral, que parte de la necesidad de que la comunidad científica española se dote de una carrera científica y técnica predecible, basada en méritos y socialmente reconocida, de la que actualmente carece, y el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación incorpore los criterios de máxima movilidad y apertura que rigen en el ámbito científico internacional.

Para reforzar la laboralidad de las relaciones se establece que los programas de ayudas de las administraciones públicas que tengan por objeto la realización de tareas de investigación en régimen de prestación de servicios, por personal investigador que no sea laboral fijo o funcionario de carrera, deberán requerir la contratación laboral del personal por parte de las entidades beneficiarias de las ayudas para las que vaya a prestar servicios.

Por su parte, el entonces Ministerio de Educación informaba lo siguiente:

«En la actualidad, el Gobierno está trabajando sobre un borrador de real decreto para sustituir el Real Decreto 1497/1981, de 19 de junio, sobre Programas de Cooperación Educativa, dado que no es de aplicación al titulado sino al estudiante universitario, por lo que precisamente tiene por objeto facilitar su formación integral de modo que pueda compatibilizar sus estudios universitarios con la adquisición de otras competencias que le otorguen mayores posibilidades para su posterior incorporación al ámbito profesional».

Además señalaba al respecto que, con fecha de 2 de agosto de 2011, ha sido publicada la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que, en su disposición adicional cuadragésima primera, sobre estancias de formación, prácticas, colaboración o especialización, ha establecido un nuevo régimen jurídico que afecta plenamente a la preocupación trasladada por el Defensor del Pueblo de Navarra, ya que señala que las ayudas dirigidas a titulados académicos, con objeto de subvencionar estancias de formación, prácticas, colaboración o especialización que impliquen la realización de tareas en régimen de prestación de servicios, deberán establecer, en todo caso, la cotización a la Seguridad Social, como contratos formativos, supeditándose a la normativa laboral si obliga a la contratación laboral de sus beneficiarios, o a los convenios o acuerdos colectivos vigentes en la entidad de adscripción, si establecen mejoras sobre el supuesto de aplicación general.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la citada Ley 27/2011, de 1 de agosto, el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, regula los términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación.

Como conclusión general cabe reseñar que ambos departamentos ministeriales han señalado que las preocupaciones puestas de manifiesto en la queja vienen siendo objeto

de adecuación y actualización y que se va a seguir trabajando activamente para evitar que puedan existir zonas grises o situaciones abusivas que encubran auténticas relaciones laborales.

Por cuanto antecede, el Defensor del Pueblo realizará un seguimiento sobre este asunto, con objeto de que la aplicación de las modificaciones señaladas se ajuste a derecho (11011598 y 11012273).

En los últimos años se han conseguido en España grandes avances en la promoción de la igualdad de género en el mundo del trabajo. Pero aunque las políticas nacionales y el marco legislativo, en este ámbito, han mejorado notablemente —lo que ha supuesto que pueda hablarse de una igualdad formal— sin embargo, la aplicación práctica de esas políticas no siempre produce como resultado una igualdad real en el ámbito laboral.

Las mujeres son, todavía, víctimas de discriminación en los empleos a los que pueden acceder, en las remuneraciones, en las condiciones de trabajo y, particularmente, en lo que se refiere al acceso a puestos de responsabilidad desde los que se toman decisiones.

Según recientes informes, el salario de las mujeres, en promedio, viene a ser entre un 70 por ciento y un 90 por ciento del que ganan los varones, y hay un porcentaje superior de mujeres en los empleos de bajos ingresos, a pesar de que la formación académica se ha nivelado entre ambos sexos.

Conviene recordar además que la eliminación de la discriminación en el trabajo no solo es un principio constitucionalmente reconocido, sino también un pilar básico en los ordenamientos jurídicos de los países de nuestro entorno y una constante en las recomendaciones, directrices y normas emanadas de las organizaciones internacionales. A este respecto, cabe traer a colación el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado en junio de 2009 por la OIT, que exhorta a los países a que pongan en práctica políticas que promuevan las reglas fundamentales del trabajo, tales como el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y la eliminación de la discriminación en el empleo, para reducir la desigualdad entre hombres y mujeres, y la discriminación en los lugares de trabajo.

Conforme se desprende de las quejas que recibe el Defensor del Pueblo, la discriminación de las mujeres en el empleo puede producirse en contextos muy diferentes y revestir formas muy diversas: así, cabría hablar de discriminación directa, cuando en las prácticas o políticas de empleo se excluye, o se da preferencia a ciertas personas (por ejemplo, cuando en un anuncio de empleo sólo se admite la candidatura de hombres). La discriminación puede ser indirecta cuando ciertas prácticas, aparentemente neutras, tienen efectos negativos infundados sobre algunos colectivos (un ejemplo sería exigir a los candidatos que tengan una estatura determinada, lo que supondría la exclusión de la mayoría de las mujeres); y finalmente la discriminación también puede ser estructural, cuando produce resultados discriminatorios en el orden social (como por ejemplo, cuando se exigen condiciones de capacitación diferenciadas o inferiores para las minorías étnicas).

Asimismo, cabe resaltar que las desigualdades en los salarios de las mujeres y su discriminación en el mundo del trabajo constituyen una preocupación constante de la ciudadanía, como se deduce de los resultados que arrojan los últimos barómetros de opinión elaborados por el CIS.

Por otra parte, la discriminación en el ámbito laboral puede agravarse en tiempos de incertidumbre económica. La perspectiva histórica demuestra que las crisis anteriores han tenido un impacto desproporcionado sobre el empleo de las mujeres, porque las mujeres que pierden su trabajo en época de crisis, y tienen que conseguir ingresos para mantener a sus familias, recurren a formas de empleo muy precarias en la economía sumergida, y en condiciones muy duras que tienden a cronificarse. Lógicamente, ello supone que la discriminación en el trabajo destaque como factor crucial en lo que se ha venido a llamar la «feminización de la pobreza».

En atención a las consideraciones expuestas, esta Institución, en el marco de su constante preocupación por garantizar que los principios derivados del artículo 14 de la Constitución española sean una realidad, estimó la conveniencia de proceder a la apertura de una investigación de oficio, solicitando de la Secretaría de Estado de Empleo la remisión de un informe acerca de las previsiones existentes en ese departamento, sobre la eventualidad de emprender actuaciones tendentes a eliminar la discriminación de las mujeres en el ámbito laboral, actuaciones que pudieran llevarse a cabo de forma coordinada con otras entidades y organismos de la Administración central y territorial.

En este punto, conviene reseñar el papel relevante que asigna a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la Ley 35/2010, de 7 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que, en su disposición adicional decimosexta, incluye, en su Plan Integrado de Actuación, los planes específicos relativos a la discriminación salarial entre mujeres y hombres.

La citada secretaría de Estado ha remitido un extenso informe indicando que siguen existiendo importantes brechas de género, entre hombres y mujeres, tanto en lo que atañe al acceso al mercado de trabajo, como al mantenimiento del empleo y a las condiciones de desempeño del mismo y de progresión profesional.

Basta recordar algunas cifras, por ejemplo: la tasa de actividad de las mujeres es del 53 por ciento, frente al 67 por ciento de los hombres, y su tasa de empleo del 41 por ciento, frente al 53 por ciento en el colectivo masculino (lo que en parte cabe atribuir a cómo se aborda la maternidad, y al desigual reparto de las tareas domésticas y de cuidado). Por otra parte, existe en España un importante desequilibrio territorial en la tasa de ocupación de las mujeres, de manera que si la diferencia entre las tasas de empleo de los hombres por comunidades autónomas oscila entre un 59 por ciento y un 48 por ciento, en el caso de las mujeres, la tasa de ocupación difiere entre un 49 por ciento y un 27 por ciento. A la baja tasa de actividad de las mujeres hay que añadir que concentran el 76 por ciento de los contratos a tiempo parcial y que existe una importante segregación vertical y horizontal; las mujeres son mayoría en los trabajos y sectores menos valorados y peor remunerados y ocupan un número limitado de puestos de responsabilidad en empresas y organizaciones. Pero además las mujeres perciben una remuneración inferior a la de los hombres por el desempeño del mismo trabajo (se calcula que la diferencia salarial está en torno al 17 por ciento, según EUROSTAT). A la maternidad y a la paternidad se enfrentan mujeres y hombres de forma muy diferente: mientras las mujeres reducen su participación en el mercado de trabajo y, en muchos casos, interrumpen su vida profesional, con consecuencias relevantes en su carrera y en sus pensiones futuras, los hombres incrementan su participación en el trabajo con la llegada de la paternidad.

En cuanto a los datos sobre la participación de la mujer en el mercado de trabajo, según la Encuesta de Población Activa (3.° trimestre 2011) las trabajadoras ocupadas representan en la actualidad el 44,7 por ciento de la población ocupada (8.122,2 miles),

de las cuales el 76,4 por ciento están en edad fértil (6.207,9 miles entre 16 y 49 años), y el 40,4 por ciento tiene entre 30 y 39 años.

Se añade que, para la mejora de la empleabilidad de las mujeres y de sus condiciones de trabajo, se han seguido dos vías: la reforma de las relaciones laborales y la reforma de las políticas activas que se han plasmado en la Estrategia española de empleo.

En esta línea de contribuir a que la igualdad de oportunidades sea real y efectiva en el mercado de trabajo, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en colaboración con las comunidades autónomas y los interlocutores sociales, desarrolla planes de actuación para la vigilancia en las empresas de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. En el Plan de Actuación finalizado en 2010, la inspección realizó una campaña específica de control para verificar el cumplimiento de la normativa de igualdad y detectar los posibles incumplimientos de las obligaciones empresariales en este ámbito, en empresas de todo el territorio nacional, de todos los sectores y tamaños, dando prioridad a las de más de 50 trabajadores y a las de más de 250, en relación con la elaboración de planes de igualdad.

Por otra parte, dentro del referido plan, se ha llevado a cabo también una campaña para vigilar la no existencia de discriminaciones salariales (directas o indirectas), por razón de género, en diversos sectores, tales como la hostelería, entidades financieras, comercio, industria textil, siderometalurgia y limpieza.

En el informe recibido de la Administración, se añade que se están realizando actuaciones inspectoras en materia de prevención de riesgos laborales con un enfoque de género, dirigidas fundamentalmente a aquellas empresas que realizan actividades en las que existan agentes que puedan poner en riesgo la maternidad, o la lactancia de las trabajadoras.

Asimismo, el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, suscrito el 2 de febrero de 2011, por la CEOE, CEPYME, CC OO y UGT con el Gobierno, aludía a la revisión del Régimen Especial de Empleadas de Hogar a los efectos de su posible inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, habilitando al Gobierno para modificar la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

La nueva regulación dada a este punto por el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, pretende evitar la discriminación que sufren los trabajadores del sector doméstico, que sin duda afecta en mayor medida a las mujeres, y avanzar en la dignificación del trabajo de este colectivo que realmente necesita un reconocimiento efectivo y una mayor valoración del trabajo que aportan a las familias y a la sociedad.

Junto al fomento del empleo de la población activa y al aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo habrá que tener presente la mejora de la productividad, subrayando el reforzamiento de las políticas dirigidas al conocimiento e innovación y a priorizar los sectores emergentes y la calidad en el empleo (estabilidad, conciliación, generación de oportunidades, etcétera).

Con esa finalidad, la Estrategia Española de Empleo establece, entre sus objetivos específicos, los siguientes: elevar la tasa de empleo femenino para la población de 20 a 64 años, en el año 2020, hasta el 68,5 por ciento, y la tasa de empleo total, al 74 por ciento; reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo; reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna en las empresas para evitar que los ajustes en el mercado de trabajo recaigan sobre el empleo; mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado, con objeto de fomentar la mejora

de la educación y el aprendizaje, adecuándolo a un mercado de trabajo cambiante; y promover la reinserción de las personas en el mercado de trabajo, a través de un amplio abanico de políticas activas.

En relación con la formación profesional, la Estrategia de Empleo propone medidas para reequilibrar el acceso de las mujeres a ámbitos formativos en los que no están bien representadas, como las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), prestando especial atención a las mujeres rurales, así como impulsar normas para asegurar e implantar programas específicos de readaptación y recualificación profesional de mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, y convocatorias de acreditación de la experiencia laboral en aquellos sectores productivos donde la presencia de la mujer sea significativa.

Por otra parte, es necesario prestar especial atención a aquellas mujeres con especiales dificultades de inserción, como son las víctimas de violencia de género y víctimas de violencia doméstica, potenciando planes específicos de inserción laboral para esas mujeres, planes que comprendan al menos un itinerario de inserción sociolaboral, programa formativo, incentivos para el inicio de una nueva actividad por cuenta propia, incentivos a las empresas que contraten a mujeres víctimas de violencia de género, incentivos para facilitar la movilidad geográfica de las mujeres, incentivos para compensar las diferencias salariales y convenios con empresas, para facilitar la contratación de mujeres víctimas de la violencia de género.

Esta Institución, aun reconociendo los avances normativos realizados, comparte las consideraciones realizadas por la repetida Secretaría General, en las que se reconoce la existencia de importantes brechas de género, aunque la Ley de Igualdad estableció las pautas para corregir dichas situaciones de discriminación, obligando al Gobierno y a los interlocutores sociales a tener presente la referencia a la igualdad en todas sus actuaciones.

Queda mucho por hacer, porque siguen existiendo importantes diferencias tanto en lo que atañe al acceso al mercado de trabajo como al mantenimiento del empleo, o a las condiciones de desempeño del mismo y de progresión profesional de hombres y mujeres, existiendo aún una importante segregación vertical y horizontal.

Esta Institución estima que es necesario impulsar la adopción de medidas, dotadas de auténtica eficacia, a través de la negociación colectiva, y que se revisen las retribuciones y la clasificación profesional desde la perspectiva de género.

Por ello, en el ámbito de sus competencias, ha considerado oportuno continuar las investigaciones iniciadas por lo que, recientemente, ha solicitado la remisión de un informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las actuaciones inspectoras anteriormente citadas, así como sobre las previsiones existentes de planificar campañas concretas en materia de igualdad (11020768).

10. HACIENDA PÚBLICA

10.1. Tributos estatales

10.1.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Las dificultades que tienen los obligados tributarios en sus relaciones con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) para la defensa de sus derechos e intere-

ses, es objeto de quejas constantes. El artículo 31 de la Constitución española recoge el deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, pero la heterogeneidad de la normativa tributaria y la falta de claridad en las actuaciones de la Agencia Tributaria dificultan enormemente la actuación de los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

En este sentido, el artículo 3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dispone que la aplicación del sistema tributario se basa en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales, y debe asegurar el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios. Por su parte, el artículo 34 de la citada ley prevé, entre otros, el derecho de los obligados tributarios a ser informados y asistidos por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y el derecho a que las actuaciones de la Administración tributaria que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma que le resulte menos gravosa, siempre que ello no perjudique el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

No obstante la normativa vigente, el cumplimiento de estos derechos no queda garantizado en todos los casos, tal y como se desprende de las quejas que se presentan en esta Institución.

La información que se facilita a los ciudadanos es de suma importancia para el cumplimiento de sus obligaciones. Es por ello que debe ser clara y comprensible, sobre todo teniendo en cuenta la complejidad de la materia tributaria. Sin embargo, en ocasiones, en los documentos que la AEAT remite a los obligados tributarios se utiliza un lenguaje poco accesible que sitúa a los ciudadanos en una clara situación de indefensión.

Este es el caso de la carta que la AEAT ha enviado a miles de inquilinos reclamándoles el pago del importe de las rentas que abonan por su alquiler para saldar las deudas de sus caseros con el Estado, de tal forma que dejen de pagar su alquiler al arrendador y comiencen a ingresarlo mensualmente en las cuentas de la Hacienda Pública hasta cubrir la cantidad adeudada. El problema radica en la forma de la carta remitida, una diligencia de embargo de créditos, que resulta de difícil comprensión para sus destinatarios, que no alcanzan a comprender el origen de la diligencia ni el fin que persigue. Esta circunstancia ha obligado a algunos ciudadanos a dirigirse a las oficinas de la AEAT para ampliar información, lo que podría evitarse con la remisión de un escrito claro, razonado y accesible para los ciudadanos, en el que se explique mejor el procedimiento de pago del alquiler.

Además, la citada carta indica que el ingreso debe realizarse en el Tesoro Público a través de bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, utilizando el correspondiente documento de pago; sin tener en cuenta que esta forma de pago no está al alcance de todos los ciudadanos que, por razones laborales, tienen serias dificultades para acudir mensualmente a una entidad de crédito para la realización de este trámite.

Por último, en la diligencia se hace referencia a las consecuencias del incumplimiento, advirtiendo de la responsabilidad en que pueden incurrir al responder solidariamente del pago de la deuda tributaria pendiente y, en su caso, del de las sanciones tributarias, incluidos el recargo y el interés de demora del período ejecutivo cuando procedan. Asimismo, se indica que con carácter general el incumplimiento de las órdenes por el obligado al pago, así como la obstrucción o inhibición en la práctica de dichas órdenes, podrá dar lugar a la incoación de expediente sancionador, sin perjuicio de las acciones penales que procedan.

Por ello, se inició una investigación de oficio con la Agencia Tributaria, proponiendo la adopción de las siguientes medidas: que se remita a los inquilinos una carta en la que se explique claramente el procedimiento de pago del alquiler; que se articule un mecanismo para que los ciudadanos no tengan que personarse mensualmente en la entidad bancaria para proceder al pago del alquiler, y que se eliminen las consecuencias previstas para el incumplimiento del pago, debiendo ajustarse a lo dispuesto en la Ley de Arrendamientos Urbanos y a lo estipulado en el contrato.

En su informe la AEAT ha señalado, por lo que se refiere a la redacción de la carta, que se redoblarán los esfuerzos para intentar simplificarla, en la medida de lo posible, cuando el destinatario del mismo sea una persona física. Respecto al procedimiento de pago, indica que el mismo puede hacerse a través de Internet si se dispone de certificado de usuario y, además, desde el 16 de noviembre de 2011 ya se encuentra operativa la posibilidad de efectuar el pago telefónicamente, siempre que se trate de una persona física. En relación a las consecuencias del incumplimiento de pago, alegan que debe estarse a lo previsto en el artículo 42 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, al tratarse de una diligencia de embargo, con independencia de las relaciones internas entre arrendador y arrendatario que se regirán por lo dispuesto en el contrato y en la Ley de de Arrendamientos Urbanos. Sobre esta cuestión, al no compartir esta Defensoría todas las afirmaciones de la AEAT, se está elaborando una recomendación de la que se dará cuenta en el informe de 2012 (11021226).

El artículo 48.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dispone que los obligados tributarios deben comunicar su domicilio fiscal y el cambio del mismo a la Administración tributaria que corresponda, no produciendo efectos frente a la Administración tributaria el referido cambio hasta que se cumpla con dicho deber de comunicación. El domicilio fiscal es, por tanto, el lugar de las notificaciones tributarias mientras el obligado tributario no señale otro distinto.

El problema radica en que muchos ciudadanos consideran que el cambio de sus datos en el Padrón Municipal conlleva su actualización en el conjunto de la Administración y, en concreto, en la Administración tributaria. La falta de información sobre las consecuencias del cambio de empadronamiento tiene por tanto un efecto perjudicial para sus intereses, porque no tienen conocimiento de las notificaciones que les son efectuadas en sus antiguos domicilios, perdiendo la posibilidad de interponer los oportunos recursos en plazo.

Esta Institución formuló una recomendación a la extinta Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se acuerde que el personal de las distintas oficinas del Padrón Municipal de España informe a los ciudadanos que se dirijan a las mismas a realizar cambios en el domicilio que consta en el Padrón, que dichas modificaciones no tienen consecuencias fiscales ni suponen alteración alguna en las bases de datos de otros organismos públicos, por lo que si quieren que surtan efectos están obligados a comunicar dicho cambio en el resto de oficinas públicas. Hasta la fecha no se ha recibido respuesta a la recomendación formulada (11002848).

La interpretación que realiza la AEAT de la normativa tributaria se caracteriza por su rigidez e inflexibilidad, y rara vez se aparta de su criterio ante la evidencia de la falta de adecuación a la realidad a que ha de aplicarse.

Una de las cuestiones en las que es preciso hacer hincapié en este ámbito, por las numerosas quejas que se reciben, es la cuestionable interpretación que la AEAT está realizando de la normativa tributaria en relación con la aplicación de la exención por reinversión en vivienda habitual, especialmente en lo que se refiere al valor probatorio del certificado de empadronamiento.

El problema fundamental reside en que la Agencia Tributaria no mantiene una interpretación uniforme respecto a dicho certificado, no siendo admisible que la Agencia tenga diferentes parámetros para medir, exigiendo por un lado el empadronamiento como requisito demostrativo de la residencia y por otro estimando que no es título suficiente para determinar la misma.

Con carácter general, la AEAT estima que una vivienda pierde su condición de habitual cuando se realiza una modificación en el Padrón Municipal, a pesar de que se aporte documentación diversa que demuestre la residencia efectiva en dicha vivienda. Hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones la modificación en el padrón sólo se efectúa con el fin de realizar trámites administrativos o de cumplir obligaciones con otras administraciones públicas, como es el caso de la matriculación de los hijos en colegios próximos a la futura vivienda, sin que implique ningún traslado de residencia.

De las quejas recibidas se deduce que para la Administración tributaria siempre existe un ánimo de defraudar por parte de los contribuyentes, lo que se plasma en la exigencia de cuantiosa documentación y de numerosos requisitos, que son valorados presumiendo que existe un fraude, sobre todo en aquellos casos en los que se produce un cambio de empadronamiento con carácter previo a la transmisión de su vivienda, o incluso cuando no se ha empadronado en su nuevo domicilio. La AEAT no atiende las explicaciones facilitadas por los ciudadanos para justificar el cambio de empadronamiento, sino que a priori ya ha prejuzgado el ánimo defraudatorio de los mismos.

La Agencia Tributaria alega que el certificado de empadronamiento tiene el carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos, no siendo suficiente la existencia de algunos consumos para desvirtuar la presunción que conlleva el valor probatorio del empadronamiento, a pesar de que en ningún momento se exige dicho certificado en la regulación normativa de esta exención.

En este sentido el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en su Sentencia 58/2006, de 26 de enero, determina que si bien el domicilio fiscal y el empadronamiento implican una presunción de residencia, no suponen ni prueban la situación real o de hecho de permanencia o de ocupar la vivienda. Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Sentencia de 7 de mayo de 2009, dispone que el carácter de vivienda habitual no lo otorga el certificado de empadronamiento. Por su parte, la Dirección General de Tributos (CV 1288-05) ha concluido que si bien la cédula de empadronamiento municipal constituye un elemento relevante a la hora de valorar cuál es el lugar de residencia habitual, éste no es único ni concluyente. Por tanto, el contribuyente debería poder acreditar el lugar de su residencia habitual aportando cualesquiera medios de prueba admitidos en Derecho, según dispone el artículo 106 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Actualmente se encuentran abiertas varias investigaciones en este sentido, manteniéndose la AEAT muy inflexible a la hora de valorar las pruebas aportadas por los interesados (11008170, 11007710, 11007867, 11008170 y 11009318).

En una de las investigaciones iniciadas se formuló una sugerencia a la AEAT para que se admitieran los elementos probatorios aportados por la interesada, y con base en

los mismos se considerara acreditada la condición de habitual de su vivienda, procediendo por tanto la aplicación de la exención por reinversión en vivienda habitual.

Sorprende a esta Institución que si bien la AEAT ha reconocido que esas nuevas pruebas acreditan la residencia de la interesada en la vivienda en el momento de su venta, considera que la valoración de las mismas y la revisión del acto administrativo dictado no corresponde a la Agencia Tributaria sino al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña que es el órgano que actualmente está ejerciendo las facultades revisoras sobre la liquidación practicada por el IRPF 2005.

A la vista de la respuesta recibida se ha recordado a la AEAT que el artículo 238 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, prevé la satisfacción extraprocesal como una de las formas de terminación del procedimiento económico-administrativo. Ello implica que, dado que ha quedado demostrado que la interesada tiene derecho a la aplicación de la exención por reinversión en vivienda habitual, esa Agencia Tributaria puede proceder a la revisión del acto dictado. Esta Institución ha reiterado la sugerencia formulada teniendo, además, en cuenta que una vez acreditada la razón de la interesada, no parece idóneo continuar con un procedimiento ante un órgano que no cuenta con los recursos suficientes para hacer frente a la labor encomendada, provocando gastos y dilaciones que se pueden evitar, máxime dada la actual coyuntura económica (10031995).

Un ejemplo de las desigualdades en las que incurre la Agencia Tributaria a la hora de interpretar la exigencia del certificado de empadronamiento es una queja a la que se hizo referencia en el Informe anual de 2010, y que a la fecha de conclusión del mismo estaba en trámite, en la que la Administración consideraba que la vivienda en cuestión no cumplía los requisitos para ser considerada como habitual, a pesar de aportar diversa documentación que lo demostraba como facturas de gas, luz e incluso certificado de empadronamiento, con base en la fecha en la que modificó su domicilio fiscal. Finalmente, a la vista de las alegaciones del interesado, la AEAT ha estimado el recurso de reposición presentado (10018930).

La exención por reinversión en vivienda habitual es por ello una fuente constante de conflictos por la rigidez de la Administración a la hora de considerar cumplidos los requisitos exigidos en la normativa. El plazo de dos años establecido para proceder a la reinversión de las ganancias obtenidas como consecuencia de la transmisión de la vivienda habitual, se ha convertido en una auténtica pesadilla para aquellos ciudadanos que deciden reinvertir dicho importe en la construcción de una nueva vivienda y no consiguen que finalicen las obras en plazo por causas que no les son imputables, ya sea por incumplimiento del contratista, o incluso, por dilaciones de la propia Administración a la hora de conceder las oportunas licencias (11004413, 11005152, 11006809 y 11007053).

El hecho de que se exija como requisito, para poder acceder a la deducción por alquiler de vivienda en la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que el arrendador haya depositado la fianza en el organismo correspondiente de la comunidad autónoma, provoca malestar entre los inquilinos que no alcanzan a comprender cómo pueden sufrir un perjuicio sin tener ninguna responsabilidad al respecto, al ser el arrendador el que debe depositar dicha fianza.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma gallega se propuso la adopción de medidas que garantizasen los derechos de los arrendatarios, y la Junta indicó que se había elaborado el texto de un proyecto de Ley de Vivienda de Galicia, cuya aprobación

actualmente está en trámite, en el que se incluye una modificación del artículo 2 de la Ley autonómica 7/2002, que regula la deducción por alquiler de la vivienda habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, eliminando la exigencia de que se acredite el depósito de la fianza (11006063).

Durante la elaboración de este informe se ha dirigido esta misma propuesta a la Junta de Andalucía, sin resultado, por lo que se va a proceder a formular una recomendación para que se modifiquen los requisitos para la aplicación de esta deducción (11012998).

Tal y como se ha venido poniendo de manifiesto en anteriores informes anuales, la interpretación de la AEAT de la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica por pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, ha conllevado la pérdida de la ayuda conocida como «cheque bebé» en muchos casos.

En este ámbito es realmente llamativo el caso de una ciudadana a quien le fue denegada su solicitud por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 2 de la citada ley, a pesar de que residía en España desde el año 2002 con permisos de estancia por estudios, y que solicitó el permiso de trabajo y residencia con anterioridad al plazo de los dos años exigidos por la ley, pero por dilaciones de la Administración le fue concedido con posterioridad al mismo. La propia AEAT ha reconocido que es evidente que la interesada residía en España antes del plazo de dos años, pero que del certificado de la Comisaría de Policía correspondiente se deduce lo contrario, no debiendo entrar a valorar la Agencia, a su juicio, si el Cuerpo Nacional de Policía ha incumplido el plazo máximo de resolución del procedimiento y cuáles son sus efectos (09010640).

La desprotección alegada por los ciudadanos en sus quejas queda claramente patente en la gestión de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Su disconformidad comienza ya en el momento de acceder al servicio de cita previa, que permite a los contribuyentes concertar día, hora y lugar para que en Campaña de Renta sean asistidos en la confección de sus declaraciones del impuesto y en la modificación de los borradores que, en su caso, la Agencia Tributaria les haya remitido. En muchos casos denuncian la dificultad para poder solicitar cita, tanto telefónicamente como a través de Internet, y en otros que el servicio esté completo y no pueda atender a todos los ciudadanos de la zona, lo que consideran vulnera sus derechos como contribuyentes.

Tras iniciar las oportunas investigaciones la AEAT alega que el citado servicio se presta tratando de optimizar al máximo los recursos disponibles pero, al tratarse de recursos limitados no es posible atender toda la demanda, de modo que no es infrecuente que para algunas oficinas se agoten las citas antes de concluir el período de prestación del servicio. Cuando sucede esto en fechas relativamente tempranas, se intenta habilitar puestos adicionales, pero en ocasiones los medios con los que se puede contar no permiten llevar a cabo esa ampliación con el alcance que sería deseable. Asimismo señalan que puede ocurrir que en un determinado momento no se disponga de citas porque se haya realizado una apertura progresiva de la agenda y no se haya abierto todavía el período siguiente al agotado. Se ha señalado a la AEAT la necesidad de valorar la adopción de alguna medida a fin de evitar que este tipo de situaciones se continúen produciendo, pues se trata de que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones

tributarias en la forma que les resulte menos gravosa (11012868, 11013584, 11014064, 11014359, 11015346 y 11016592).

Hay que tener en cuenta que los ciudadanos acuden a ese servicio de cita previa por su desconocimiento en materia tributaria, confían en que el personal que presta sus servicios en el mismo está suficientemente cualificado para esta función y, por tanto, les orientará adecuadamente sobre la tributación de sus rendimientos. Ello conlleva que confirmen el borrador elaborado en dicho servicio sin tener constancia, en muchas ocasiones, de los errores de los que adolece.

El problema radica en que la gestión del impuesto se traslada a los ciudadanos, a pesar de la carencia de conocimientos de la mayoría de ellos en materia tributaria. Por ello, se dirigen a esta Institución numerosos contribuyentes que no alcanzan a comprender por qué se ven inmersos en expedientes sancionadores cuando el error ha sido cometido por el personal de la Agencia Tributaria, lo que provoca una grave situación de inseguridad jurídica.

Ya en el año 2007 se formuló una recomendación para que se incluyera un impreso en el que constara toda la información y documentación facilitada por el interesado, la cual fue rechazada. Esta Institución, a la vista de las quejas que se reciben sobre esta cuestión, va a proceder a formular una nueva recomendación a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con el fin de que se adopten medidas para que quede constancia de los datos aportados por los ciudadanos, con el fin de incrementar la seguridad jurídica y evitar la imposición de sanciones tributarias en aquellos supuestos en los que se haya actuado con buena fe y diligentemente (11007820, 11011254, 11015472, 11017625, 11018985 y 11019750).

Destaca el caso de un ciudadano al que se le impone una sanción tributaria al considerar que no había puesto la diligencia necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones por dejar de declarar una parte de las retribuciones del trabajo, a pesar de que solicitó a la Agencia Tributaria cita previa para comprobar el borrador que le había sido remitido, porque desconocía cómo tributaban las retribuciones de su fondo de pensiones, y para ello aportó toda la documentación que tenía en su poder. Fue un funcionario de dicha Agencia Tributaria quien, tras estudiar toda la documentación, y consultar además a sus superiores, le indicó que debía realizar un nuevo borrador, lo que así hizo el interesado, procediendo a confirmar la nueva declaración. Esta Institución considera que no procede la imposición de sanción en este caso puesto que el contribuyente sí que actuó con la diligencia necesaria, pero no fue correctamente asesorado por el personal de la Agencia Tributaria. La investigación está actualmente en trámite (11010766).

La Administración Pública debe extremar la seguridad en sus relaciones con los ciudadanos a través de Internet. Si bien se consideran positivos los avances realizados en el ámbito de la Administración electrónica, se deben extremar las cautelas para que no se produzcan disfunciones. En este sentido se ha denunciado la falta de seguridad a la hora de confirmar el borrador elaborado por la AEAT. Una ciudadana que no había recibido el borrador de la declaración del IRPF 2009 se dirigió a la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Girona, donde le comunicaron que su borrador, que arrojaba un resultado a devolver, ya había sido confirmado por Internet. Además, le indicaron que el importe de la devolución había sido pagado en el número de cuenta corriente que figuraba consignado en el borrador; cuenta que había sido posteriormente cancelada por su titular. Tras presentar la correspondiente denuncia se dirigió a la Agencia Tributaria para que se le informara de la causa por la que se ingresó el importe de la devolución en una cuenta de la que ella no era titular, y para que se le

abonara la cantidad que le correspondía. La AEAT alegó que con la nueva Ley de Servicios de Pago, las entidades bancarias ya no están obligadas a cotejar la titularidad de las cuentas bancarias con la de las personas destinatarias de las devoluciones.

Ante tales circunstancias se ha sugerido a la AEAT que proceda a ingresar a la interesada el importe a devolver de su declaración de IRPF por ser la titular obligada tributaria de la misma, con independencia de las actuaciones de la Agencia Tributaria o de la entidad bancaria contra la persona que recibió la cantidad y cuya identidad conocen. Esta Institución considera que si bien es cierto que el origen del perjuicio sufrido por la interesada radica en la actuación fraudulenta de una tercera persona, también lo es que la AEAT dispone de mecanismos suficientes para que dicha persona proceda a la restitución del importe indebidamente percibido. Teniendo en cuenta que la Administración debe estar al servicio de los ciudadanos, y que tal y como se establece en el artículo 31 de la Constitución española, el sistema tributario debe ser justo, una vez ha quedado patente que la contribuyente no ha recibido el importe que le corresponde, en concepto de devolución del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ejercicio 2009, se incumple lo dispuesto en el artículo 34.1.b) de la citada Ley General Tributaria, por lo que la AEAT no puede permanecer impasible ante estos hechos, debiendo adoptar las medidas oportunas para solventar esta situación (10016781).

Las dilaciones de la Administración a la hora de devolver, cuando procede, el importe correspondiente en concepto de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha conllevado que numerosos ciudadanos soliciten que se agilice el oportuno ingreso debido a la difícil situación económica actual. Si bien la AEAT abona intereses de demora cuando transcurren más de seis meses desde la finalización del plazo de presentación voluntaria de la declaración, sin practicar liquidación provisional que confirme o rectifique el importe de la devolución solicitada por el contribuyente, las dificultades que están atravesando los españoles hacen necesario que se ingrese la citada devolución con la mayor premura posible (10033683, 11009520, 11009641, 11007049, 11008720, 11009337, 11015853, 11017155, 11017266, 11017845, 11019327, 11019777 y 11020236).

El límite de 8.000 euros fijado como requisito cuantitativo para la aplicación del mínimo por ascendientes o descendientes con discapacidad, previsto en el artículo 59 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ha seguido siendo objeto de numerosas quejas. En el pasado ya se formuló una recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos para que se procediera a su modificación, pero fue rechazada, por lo que el Defensor del Pueblo ha considerado procedente dirigirse de nuevo a la citada Secretaría de Estado, recomendando la actualización de dicho límite, afectándose a las modificaciones del IPC anual, con el fin de mantener el equilibrio con la revalorización de las pensiones, teniendo en cuenta las circunstancias personales y familiares de los contribuyentes, tal y como establece el artículo 1 de la referida Ley 35/2006, de 28 de noviembre. Esta recomendación ha sido nuevamente rechazada, a pesar de que el límite de 8.000 euros ha quedado desactualizado al haber transcurrido nueve años desde su establecimiento, y haberse ido incrementando anualmente el importe de las pensiones de los ascendientes, lo que supone un grave perjuicio para muchas personas que atienden al numeroso colectivo de dependientes, supliendo una misión que corresponde a los poderes públicos. Ante la postura de la Secretaría de Estado se ha procedido al cierre en disconformidad de las investigaciones (11001892, 11009736, 11010304, 11011216, 11012900, 11015946 y 11019156).

La falta de coordinación y colaboración administrativa continúa generando problemas a los ciudadanos que no tienen la obligación de soportar. Cuando la Administración se aparta del comportamiento que le imponen en materia de coordinación y colaboración el artículo 103 de la Constitución española y el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debería rectificar su actitud y no persistir en ella. En este ámbito destaca el perjuicio ocasionado a un ciudadano que interpuso recurso de reposición contra un acuerdo de compensación, puesto que la deuda objeto de dicha compensación había sido ingresada con anterioridad a la fecha del acuerdo. El recurso fue estimado al comprobar que efectivamente había ingresado la deuda antes de la notificación de la providencia de apremio, por lo que se acordó modificar el acuerdo de compensación adoptado y devolver la cantidad indebidamente compensada. Sin embargo, un año después no le había sido devuelta dicha cantidad, a pesar de las gestiones realizadas. Esta Institución inició una investigación con la AEAT que alegó en su informe que la dilación producida en la devolución de la cantidad indebidamente compensada vino motivada por una deficiencia en la comunicación entre el órgano liquidador de la deuda, la Dirección General de Tráfico y la Agencia Tributaria (11004968).

Una cuestión que quedó pendiente de desarrollo en el informe de 2010 es la relativa a la investigación iniciada con la Secretaría de Estado de Transportes en la que se planteó la posibilidad del ejercicio de transportista de forma individual, lo que permitiría otro tipo de asociaciones entre los transportistas más acorde con la realidad de la actividad que se desarrolla. La referida Secretaría de Estado ha comunicado que se encuentra en marcha la modificación de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), que incluye medidas que afectan, entre otros, a los artículos 60 y 61, disposiciones que regulan el establecimiento de fórmulas de agrupación y cooperación entre empresas, especialmente de cooperativas, y que en el caso de que la modificación prospere quedarían sin contenido, y las cooperativas pasarían a tener el mismo tratamiento que presentan las demás personificaciones jurídicas que pretendan operar en el mercado. Dado que, como consecuencia del último proceso electoral se ha producido un cambio de la titularidad de ese organismo, se ha solicitado un nuevo informe sobre la tramitación de la referida modificación (10002288).

La aportación de documentación en cumplimiento de los requerimientos notificados por parte de la Agencia Tributaria resulta especialmente compleja en aquellos casos en los que el obligado tributario se encuentra trabajando en el extranjero. Tal es el caso de una cooperante que en su momento presentó la oportuna solicitud de devolución de retenciones, al haber sido practicadas indebidamente, tras lo cual se le requirió la aportación de diversa documentación, que no pudo facilitar por encontrarse desplazada en Mauritania. En situaciones específicas, en las que queda claramente demostrada la imposibilidad de atender las solicitudes de documentación de la Agencia Tributaria, se debe facilitar a los contribuyentes este tipo de trámites, sobre todo cuando se puede obtener la información necesaria directamente de los pagadores, y teniendo en cuenta que la normativa vigente en ningún caso prohíbe la posibilidad de efectuar esta clase de requerimientos en este tipo de procedimientos.

Para la AEAT su actuación se ha atenido en todo momento al ordenamiento jurídico dado que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en los procedimientos de aplicación de los tributos, quien pretende hacer valer su derecho debe probar los hechos constitutivos del mismo, no pudiéndose pedir a la Administración que sustituya la actividad probatoria del interesado, básicamente por razones de eficiencia, ya que sería materialmente imposible

que con los recursos disponibles se realizasen multitud de requerimientos para probar los hechos alegados por los interesados en expedientes iniciados por ellos mismos. Para esta Institución la AEAT debería rectificar su criterio teniendo en cuenta que el artículo 34.1.k) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, recoge el derecho de los obligados tributarios a que las actuaciones de la Administración tributaria que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma que les resulte menos gravosa, siempre que ello no perjudique el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; por lo que se ha procedido al cierre en disconformidad de las investigaciones iniciadas (09001114).

11.1.2. Impuesto sobre el Valor Añadido

La compleja situación económica está afectando igualmente a empresarios y profesionales, dificultando enormemente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y, especialmente, el pago del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). El problema fundamental reside en que deben liquidar el IVA de todas sus facturas, incluso de las que no han cobrado, a pesar de los problemas de caja que sufre este colectivo por impagos de sus clientes, entre los que se encuentra la propia Administración Pública.

Desde esta Institución se ha informado a los ciudadanos de la modificación realizada en el artículo 80.tres de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, según la cual la base imponible puede reducirse cuando el destinatario de las operaciones sujetas al impuesto no haya hecho efectivo el pago de las cuotas repercutidas siempre que, con posterioridad al devengo de la operación se dicte auto de declaración de concurso.

Asimismo, el apartado cuatro establece que la base imponible del impuesto podrá reducirse proporcionalmente cuando los créditos correspondientes a las cuotas repercutidas por las operaciones gravadas sean total o parcialmente incobrables.

A pesar de la nueva regulación, los autónomos siguen pidiendo que sólo se pague el IVA de las facturas cobradas, modificando el actual sistema de devengo para retrasarlo hasta el momento del cobro, total o parcial, de la factura.

El Consejo Europeo se pronunció sobre esta cuestión el pasado mes de julio mediante la aprobación de una directiva que permite a los Estados autorizar que el IVA se declare con arreglo a un régimen de contabilidad de caja que permita al proveedor abonar el impuesto una vez se reciba el pago. El plazo para su transposición finaliza el 31 de diciembre de 2012 (11016008, 11013319 y 11001199).

Por otro lado, es preciso señalar que la referida modificación normativa ha sido igualmente objeto de queja por parte de aquellos obligados tributarios que habían iniciado el procedimiento de compensación de IVA con base en lo dispuesto en la normativa vigente antes de ser modificada, en la que los plazos eran más amplios, y han visto desestimadas sus solicitudes de devolución por presentar la documentación correspondiente extemporáneamente. Si bien la AEAT les ha facilitado información sobre las vías existentes para poder recuperar el IVA abonado, consideran que se debería haber permitido a los contribuyentes que hubieran iniciado el procedimiento conforme a unos plazos, que finalizaran el ejercicio de acuerdo a los mismos; aparte de haber dado mayor publicidad a las modificaciones efectuadas (11006543 y 11002495).

En una queja a la que ya se hizo referencia en el Informe Anual de 2009, la Agencia Tributaria ha aceptado la reducción de la base imponible correspondiente a los impor-

tes no percibidos del arrendatario, a la vista de la documentación aportada y de la incidencia en este caso de la nueva regulación (09017334).

La lucha contra el fraude fiscal debe ser uno de los objetivos principales de la Administración Pública, pero respetando en todo momento los derechos de los contribuyentes, sobre todo en lo que respecta a la carga de la prueba, puesto que éstos se sienten desprotegidos e impotentes ante la dificultad de demostrar en ocasiones la corrección de sus actuaciones.

Destaca el caso de un ciudadano, administrador de una sociedad contra la que se levantaron dos actas de disconformidad reclamando el abono del IVA. Las actuaciones inspectoras realizadas no acreditaron hecho alguno imputable al interesado, sino que únicamente concluyeron que había tenido relaciones con un sujeto que formaba parte de una trama de fraude de IVA, pero la Agencia Tributaria concluyó que si bien esta situación podía no ser conocida por el interesado, debería haberlo sido, existiendo indicios suficientes para considerar que el obligado tributario no adoptó las medidas necesarias para evitar involucrarse en una estructura defraudatoria de IVA.

Esta Institución considera que se trata de una imputación lo suficientemente seria como para que se base en indicios, sin tan siquiera aclarar qué indicios; sobre todo teniendo en cuenta que en los procedimientos de aplicación de los tributos quien haga valer su derecho debe probar los hechos constitutivos del mismo y, por tanto, incumbe a esa Administración tributaria la carga de la prueba. Sin embargo en el presente caso todo parece indicar que se han invertido los términos de dicho principio, considerando que el interesado es responsable de la posible ilicitud de las actuaciones de otras empresas y presumiendo, que no probando, que esta situación era conocida por él (10015191).

El tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable a los suministros básicos en la actual situación de crisis ha sido objeto de queja en el año 2011, al considerar que debe ser rebajado teniendo en cuenta que el precio de dichos suministros ha sido incrementado notablemente.

La normativa comunitaria permite, en principio, aplicar un tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido al suministro de electricidad y de gas, siempre que se acredite que la medida no produce distorsiones de la competencia. Pero la aprobación de la Directiva 2009/47/CE del Consejo, de 5 de mayo de 2009, que modificó la Directiva 2006/112/CE con el objetivo de armonizar la aplicación de tipos reducidos en el impuesto, puso de manifiesto la fuerte oposición de muchos Estados miembros a la ampliación de los supuestos de aplicación de tipos reducidos, por lo que una vez analizado el significativo impacto presupuestario que lleva consigo la reducción y su reducido efecto en los precios finales de los bienes y servicios a que afecta. La Secretaría de Estado de Hacienda considera que España ya hace un uso prácticamente total de las posibilidades que ofrece el Derecho comunitario en este particular, se consideró que no procedía la modificación del tipo (10011401).

El tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable en el caso del pan sin gluten ha supuesto la presentación de una queja por un grupo de ciudadanos que consideran que se produce una discriminación de los enfermos celíacos frente a quienes no padecen dicha enfermedad, puesto que el pan, un alimento considerado de primera necesidad, se grava con un 4 por ciento en el IVA, mientras que el pan sin gluten, que es un alimento también de primera necesidad específicamente preparado para aquellas personas afectadas de celiaquía, tributa al 7 por ciento. Esta Institución formuló una

recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos para que se aprobara una modificación del artículo 91.dos.1.º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, para incorporar los alimentos sin gluten aptos para celíacos, equiparándolos al pan común. Recomendación que ha sido rechazada con base en la consideración de que la aplicación del tipo del 4% debe quedar reservada a bienes y servicios de primera necesidad y consumo general (10002445 y 10011578).

La Agencia Tributaria se muestra inflexible en su actuación también respecto a los contribuyentes de IVA, y rara vez rectifica sus criterios, aun cuando no obedezcan a una obligación legal.

La AEAT embargó a un ciudadano un bien inmueble urbano y cuatro rústicos como consecuencia de una deuda pendiente con la misma, siendo el valor de los bienes muy superior al importe de la deuda.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 584 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que dispone que no se embargarán bienes cuyo previsible valor exceda de la cantidad por la que se haya despachado ejecución, salvo que en el patrimonio del ejecutado sólo existieren bienes de valor superior a esos conceptos y la afección de dichos bienes resultare necesaria a los fines de la ejecución; y en el artículo 169.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que establece que el embargo de los bienes se realizará respetando siempre el principio de proporcionalidad, en cuantía suficiente para cubrir el importe de la deuda no ingresada, los intereses devengados o que vayan a devengarse hasta la fecha del ingreso, los recargos del período ejecutivo y las costas del procedimiento de apremio, se formuló una sugerencia para que se procediera a levantar el embargo de los cuatro bienes rústicos, al cubrir el valor del bien urbano el importe de la deuda.

La sugerencia ha sido rechazada al apreciar dudas razonables sobre la posibilidad de cubrir la totalidad de la deuda pendiente con el importe que se obtenga de la subasta del bien inmueble. No se puede compartir el criterio de la Agencia Tributaria, ni admitir las consideraciones esgrimidas para justificar el embargo porque perjudican gravemente los intereses del interesado, impidiendo la posible venta de los bienes personalmente, en unas condiciones probablemente más favorables que en una subasta pública, y así poder saldar la deuda pendiente. Por consiguiente se procedió al cierre en disconformidad de las actuaciones (10007576).

Una ciudadana se vio obligada en el año 2005 a cerrar su actividad empresarial por razones de salud ya que, como consecuencia de un largo proceso de enfermedad, la incapacitaron laboralmente. Esta incapacidad la obligó no solo a cerrar su taller de confección sino también a trasladarse a vivir con su madre a Ciudad Real, dejando clausurado y en venta el lugar en el que ejercía la actividad.

En octubre de 2009 la AEAT embarga su cuenta bancaria porque en 2007, residiendo ya en Ciudad Real, mandaron dos notificaciones a su anterior domicilio, que estaba vacío con un cartel de «en venta» y un teléfono de contacto, para que presentara la contabilidad del taller de los años 2004 y 2005 y, al no haber contestado, le habían impuesto sanciones por importe de 45 000 euros en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido. Al tratar de solucionar la situación le informaron de que el expediente estaba cerrado y que no podía hacer otra cosa que pagar la sanción. Asimismo, le indicaron que debería haber modificado su domicilio fiscal, pero nunca se lo planteó por ser pensionista y no tener que hacer la declaración de la renta.

Es cierto que la interesada no había comunicado el cambio de domicilio, pero se encontraba en una situación terminal y, además, su nueva residencia figuraba en otros organismos públicos, como la Tesorería General y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, a los que se podía haber solicitado información.

La Administración alega que no existían «indicios de que otros organismos públicos pudieran tener información sobre el domicilio real de la interesada», lo que sorprende a esta Institución puesto que la inexistencia de indicios hace presuponer que se ha realizado alguna comprobación previa a esa conclusión, ya que si no se ha intentado localizar el domicilio de la interesada, difícilmente pueden encontrarse indicios. Es más, se debe presuponer la capacidad gestora y comprobadora de las administraciones públicas, y su diligencia en el adecuado cumplimiento de sus obligaciones tanto formales como materiales, evitando que el rigor excesivamente formalista de algunas formulaciones jurídicas pueda vaciar de contenido los derechos del administrado frente a los entes públicos (10010252).

Una cuestión que quedó pendiente de desarrollo en el Informe anual de 2009 es la relativa a la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido a las empresas desecadoras de forrajes. La Agencia Tributaria ha concluido que esta cuestión ha sido sumamente controvertida, pero que su actuación está plenamente ajustada a Derecho. Esta Institución no puede compartir el criterio de dicha Agencia, toda vez que se mantiene una situación de ilegalidad respecto de las decisiones del Tribunal Europeo, por lo que se ha procedido al cierre en disconformidad de las actuaciones iniciadas (09010289).

10.2. Impuestos transmisorios

10.2.1. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales

El procedimiento de comprobación de valores, recogido en los artículos 134 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, faculta a la Administración tributaria a comprobar las rentas, productos, bienes y demás elementos del hecho imponible cuando considere que los valores declarados no se corresponden con las normas que rigen los tributos. Si la Administración fija un valor distinto del declarado por el obligado tributario debe motivarlo con expresión de los medios y criterios utilizados.

Las comprobaciones de valores efectuadas por la Administración, como consecuencia de la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, constituye el motivo fundamental de queja en el ámbito del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

El problema reside en los métodos de valoración utilizados por la Administración que, con carácter general, se basan en la aplicación de coeficientes multiplicadores sobre el valor catastral, a pesar de que las ponencias de valores se realizaron en un momento en el que el mercado, a diferencia de lo que ocurre actualmente, se encontraba al alza. Ello conlleva que la Administración esté valorando las viviendas muy por encima del importe real de transmisión, obligando a los contribuyentes a liquidar el impuesto sobre un importe superior al precio pactado.

Además, los ciudadanos alegan la falta de motivación de las citadas valoraciones, lo que impide que puedan tener conocimiento de los razonamientos por los que la Administración se separa de la valoración que consta en la autoliquidación y, de esta forma, permitir su derecho a la defensa. A esto hay que añadir las dilaciones en la tramitación

de estos procedimientos, con los consecuentes intereses de demora que ello conlleva, que hacen que la deuda final se incremente notablemente sin que el contribuyente pueda hacer nada para agilizar el procedimiento.

Los ciudadanos no alcanzan a comprender lo que, a su juicio, supone un afán recaudatorio de la Administración, y consideran que en lugar de utilizar esos métodos que perjudican claramente sus intereses, las valoraciones deberían hacerse individualmente y teniendo en cuenta la realidad del mercado inmobiliario en cada momento (11002358, 11004492, 11007568, 11016034, 11019090, 11023225 y otras).

Una queja que recoge claramente la disconformidad actualmente existente sobre esta cuestión es la de una ciudadana a quien le fue notificada una comprobación de valores, que adjuntaba en hoja separada la motivación de la valoración realizada, en la cual únicamente se indicaba que «el valor del inmueble se ha determinado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, según modificación introducida por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención de fraude fiscal y en relación con la Orden HAC/9/2007, de 26 de marzo, de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Cantabria».

Al considerar que la valoración no estaba suficiente motivada presentó escrito de alegaciones y, dos días después, dentro del plazo, trató de aportar más documentación pero el personal de la oficina tributaria no lo admitió, indicando que en el plazo de alegaciones sólo se podían alegar defectos de forma muy evidentes que fueran puramente administrativos, y le comunicaron que sus alegaciones no se tendrían en cuenta hasta que no hubiera una liquidación definitiva. Finalmente, tras la insistencia de la interesada, los documentos fueron incorporados a su expediente.

La Administración tributaria ampara su actuación en lo dispuesto en el artículo 57 de la citada Ley General Tributaria, aplicando al valor catastral de la vivienda los coeficientes multiplicadores aprobados, de conformidad con lo previsto en el artículo 158 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

Esta Institución recordó a la Administración cántabra el derecho que asiste a los obligados tributarios, al amparo de lo dispuesto en el artículo 34 de la citada Ley General Tributaria, a ser informados y asistidos por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; y a presentar la documentación que estimen conveniente y que pueda ser relevante para la resolución del procedimiento tributario que se esté desarrollando.

Además, a la vista del contenido del informe remitido, en el que se cuestionaban las razones por las que los ciudadanos pueden formular queja ante el Defensor del Pueblo, se recordó a la citada Administración que los ciudadanos pueden dirigirse libremente a esta Institución en el momento que consideren oportuno, con independencia de la posibilidad de interponer los correspondientes recursos, no teniendo en ningún caso carácter subsidiario la intervención del Defensor del Pueblo. Ante la actitud de la Administración tributaria cántabra se procedió al cierre en disconformidad de las investigaciones. Actualmente la interesada ha presentado la oportuna reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cantabria (11012266).

Las negativas consecuencias de la falta de coordinación entre administraciones públicas se aprecian igualmente en el ámbito de este impuesto. La demora en el suministro de información entre administraciones puede perjudicar gravemente los dere-

chos e intereses de los contribuyentes. Tal es el caso de un ciudadano que presentó una reclamación económico-administrativa al no estar conforme con una liquidación provisional y, a pesar de que su reclamación fue estimada, anulándose por tanto el acto administrativo impugnado, la Oficina Liquidadora de Ortigueira (A Coruña) ordenó el embargo de sus bienes a la AEAT, lo que le supuso la retención de las cantidades que resultaban a devolver de las declaraciones del IRPF correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009. Ello se debió a que la Dependencia de Recaudación de Madrid no tuvo conocimiento de la resolución de la referida reclamación hasta su comunicación por parte del órgano liquidador gallego, que fue quien recibió el fallo para su cumplimiento; siendo entonces liberadas las citadas devoluciones (10021252).

En esta línea destaca igualmente una queja a la que ya se hizo referencia en el Informe anual de 2010, de un ciudadano a quien la Comunidad de Madrid le había girado una liquidación complementaria en concepto del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales por la adquisición de su vivienda habitual, a pesar de que se trataba de una vivienda de protección oficial. Tras el inicio de la oportuna investigación, la Administración alegó que el interesado no había aportado en su momento un certificado que acreditara dicho carácter. Considerando que las competencias en materia de vivienda, y que los certificados de calificación de viviendas de estas características corresponden a la propia Comunidad de Madrid, esta Institución se planteó por qué razón la Dirección General de Tributos no realizaba una actividad comprobatoria que permitiera averiguar un dato objetivo como es el carácter de una vivienda, de tal forma que la labor comprobadora no se limite a la aplicación de los valores catastrales o módulos sino a la realización de una auténtica actividad que verifique datos que fácilmente están a su alcance.

Si bien se aceptó la propuesta de acceder directamente a la información sobre vivienda de protección pública que pudiera disponer la Dirección General de la Vivienda, resulta que no existe en estos momentos en la Comunidad de Madrid un registro individualizado de la situación actual, calificada o descalificada, de cada una de las viviendas de protección pública sitas en esa comunidad, por lo que no es posible que la Dirección General de Tributos acceda a conocer directamente la situación de una determinada vivienda, y debe requerir al interesado la documentación correspondiente (10007321).

Un ciudadano tuvo conocimiento, tras la liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales por la adquisición de su vivienda habitual, de que en su caso era aplicable el tipo reducido al ser familia numerosa, por lo que presentó una solicitud de devolución de ingresos indebidos que fue desestimada por la Administración tributaria de la Región de Murcia, debido a un error en la aplicación de la norma. Tras la intervención de esta Institución se acordó el inicio de un procedimiento de revocación y finalmente se ha reconocido al interesado su derecho a aplicar el tipo reducido en el impuesto (10017860).

10.2.2. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

La falta de homogeneidad de la regulación legal del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en las distintas comunidades autónomas se refleja en las quejas, puesto que los ciudadanos se consideran discriminados en función de la ubicación de su residencia. Como ya se ha puesto de manifiesto en anteriores ediciones de este informe esta diferencia de trato carece de una justificación objetiva, razonable y proporcionada, pero las investigaciones desarrolladas sobre esta cuestión no han logrado los objetivos deseados.

La discriminación denunciada se hace especialmente patente en el caso del establecimiento de bonificaciones para ascendientes y descendientes, pues se da el caso de hermanos de una misma familia que, al residir en comunidades autónomas distintas, no tributan igual por el mismo hecho imponible, viéndose afectados a la hora de liquidar el impuesto (11020957, 11006451, 11000684, 11014343, 11010237 y 11010094).

La base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones está constituida por el valor neto de los bienes que se transmiten por herencia o donación, por lo que el procedimiento de comprobación de valores tiene gran virtualidad práctica en la gestión de este impuesto. Los contribuyentes estiman que la forma en que se desarrolla la comprobación de los valores declarados por ellos les genera una situación de indefensión e inseguridad jurídica que preocupa a los ciudadanos por la falta de rigor en la actuación de la Administración.

Tras el fallecimiento del padre en 2005, a un ciudadano se le notificó una comprobación de valores con la que no estaba conforme por lo que presentó un recurso, logrando que se realizara una nueva valoración en el año 2010, la cual sorprendentemente valoraba los mismos bienes en un importe un 200 por cien superior, y además no estaba suficientemente motivada.

La Junta de Castilla y León había obtenido la información utilizada para realizar esta nueva valoración del Catastro a la fecha de la reclamación, es decir, en el año 2010, siendo los valores distintos y muy superiores a los del año 2005, especialmente una parcela que era rústica en 2005 y en 2010 aparece como finca urbana. Se sostiene este criterio porque «los valores de las parcelas ya no son los mismos que en el año 2005, esos nuevos valores son los que se reflejan en las nuevas valoraciones porque sus diferencias de valor, en beneficio de los reclamantes, es significativa». Se ha solicitado un nuevo informe a la Administración que aún no ha sido remitido (10033679).

Un caso especialmente llamativo relacionado con la valoración de los bienes por parte de la Administración es el de un ciudadano a quien sus padres donaron una vivienda por lo que se liquidó el oportuno impuesto. Posteriormente se notificaron sendas comprobaciones de valores tanto a los donantes como al donatario.

El interesado interpuso una reclamación económico-administrativa contra la notificación de la providencia de apremio, puesto que previamente no había recibido comunicación alguna sobre la liquidación, sino que había sido publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, siendo desestimada su reclamación.

Por su parte, su padre, como donante, interpuso otra reclamación económico-administrativa contra la valoración efectuada y es estimada. Por ello su hijo, como donatario, solicitó la anulación de la liquidación y la devolución de ingresos correspondiente en base a la resolución del TEAR sobre la reclamación interpuesta por su padre contra la comprobación de valor. Dicha solicitud fue denegada porque al no haber interpuesto recurso o reclamación contra la liquidación, ésta había devenido firme y consentida, y por ello no se pudo aplicar la citada resolución del TEAR a la valoración del bien.

Sin embargo, un mismo bien inmueble no puede tener dos valoraciones distintas para un único hecho imponible, sino que debe prevalecer la unidad de valor a estos efectos. El ciudadano puede y debe esperar que la valoración que le da una Administración sea respetada después por cualquier otra y desde luego, con mayor motivo, si se trata de la misma, al entender que ésta se vincula por sus propios actos. En esta línea, el Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, regula en su artículo 40 la comprobación de

valores, y señala que en el caso de transmisiones lucrativas ínter vivos, el resultado del expediente de comprobación de valores se notificará previamente a los transmitentes, que podrán proceder a su impugnación cuando afecte a sus derechos o intereses. Si la reclamación fuese estimada en todo o en parte, la resolución dictada beneficiará también a los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Por ello, y dado que en virtud del principio de la autotutela, la Administración está capacitada para revisar de oficio sus propios actos, sin necesidad de acudir a la vía jurisdiccional ni esperar a la impugnación de los mismos por parte de los interesados, tal y como se prevé en el artículo 219 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se ha formulado una sugerencia a la AEAT para que se revoque la liquidación girada al interesado y se proceda a la devolución de lo indebidamente ingresado más los intereses devengados, puesto que la Agencia Tributaria está sujeta a los principios del sistema tributario no puede ampararse en la firmeza de una liquidación para no aplicar correctamente la valoración del bien, debiendo proceder, por tanto, a la devolución del importe ingresado indebidamente por el mismo (10002603).

En una investigación iniciada con la Diputación General de Aragón en relación con la aplicación de la reducción por adquisición mortis causa de una empresa individual o negocio profesional, sorprende el criterio de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, que en su informe afirma que los hechos objeto de esta queja están siendo comprobados por el Servicio de Inspección Tributaria mediante un procedimiento de inspección, y que toda información referida al mismo está protegida como secreto tributario por la ley por lo que no puede ser facilitada al Defensor del Pueblo.

Se ha recordado a la citada Consejería que el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, dispone que todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones. Asimismo, el artículo 22 establece que el Defensor del Pueblo podrá solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesarios para el desarrollo de su función, incluidos aquellos con el carácter de secretos de acuerdo con la ley. En este último supuesto, la no remisión de dichos documentos deberá ser acordada por el Consejo de Ministros y se acompañará una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio. Por consiguiente, se ha solicitado la remisión de un nuevo informe sobre esta cuestión (11016070).

10.3. Tributos locales

10.3.1. Gestión compartida

La gestión compartida de los tributos locales supone la existencia de una base de datos que crea, gestiona y mantiene un órgano público, y de cuyos registros depende posteriormente la gestión recaudatoria de los entes locales. Como ya se ha expuesto en anteriores informes, esta base de datos contiene la identificación del contribuyente, en particular su identidad y domicilio fiscal, así como las características del objeto tributario, por lo que su correcta incorporación y mantenimiento son imprescindibles para que se cumpla con los fines del artículo 31 de la Constitución española, así como el respeto al principio de seguridad jurídica.

Los tributos que dependen de estas bases son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, cuyo padrón se elabora por parte de la Dirección General del Catastro; el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, que utiliza los

mismos datos; el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica cuyo padrón elabora la Dirección General de Tráfico, y por último las tasas que, dependiendo de su objeto, pueden venir condicionadas también por la Dirección General del Catastro.

Considerando que la actuación administrativa de las dos direcciones generales resulta ajena a los ayuntamientos, y que sus errores no pueden ser controlados por éstos a priori, la mayor parte de las quejas que se refieren a procedimiento de estos tributos tienen su origen en un inadecuado mantenimiento de las citadas bases de datos, lo que suele ocasionar perjuicios patrimoniales a los contribuyentes. Resulta, por otro lado, sencillo para los ayuntamientos negarse a asumir responsabilidad en esos errores, debido a su nula participación en la formación de los padrones, salvo cuando se generan altas o bajas que se comunican ante el propio ayuntamiento, o cuando existen convenios que les ceden parte de esa gestión. La existencia de un error de base que impide que la identificación del sujeto pasivo, el objeto tributario o el domicilio de notificación se recojan adecuadamente ajustándose a la realidad, dilata la resolución de procedimientos recaudatorios y las eventuales devoluciones de ingresos indebidos, que de ellos puedan traer causa.

En el actual marco económico de la sociedad española, la sensibilidad con los errores de la Administración se ha incrementado un año más, y ha sido objeto de rechazo por parte de los ciudadanos, que no aceptan que la existencia de diferentes administraciones pueda perjudicarles en cualquier aspecto, amparándose en una falta de coordinación o cooperación que viene exigida por la propia Constitución española en su artículo 103, en especial en materia recaudatoria, ya que si bien las obligaciones del contribuyente son exigidas, como no podría ser de otro modo, de manera taxativa y rigurosa por la Administración, ésta no cumple equitativamente con sus obligaciones en plazo y forma en estos casos, lo que causa indignación por la diferencia en el peso de las obligaciones que grava a una y otra parte, a pesar de las facultades exorbitantes de que la ley provee a la Administración para el cumplimiento de sus funciones públicas.

La diferencia entre los padrones y los recibos de los diferentes impuestos, ya sean errores por confusión de sujetos pasivos, sus domicilios o características o identificación del objeto tributario, o bien por la descoordinación entre las administraciones ha continuado ocasionando la presentación de quejas debido a dos motivos fundamentales. Así, por lo que respecta a los impuestos que parten del padrón catastral, la realización de numerosas ponencias generales de valores en los años 2007 a 2010 ha seguido recogiendo errores o discrepancias que siguen pendientes de solucionar en parcelas de tipo urbano, adicionalmente, la renovación de los padrones de rústica, con las modificaciones que ello ha supuesto, tanto de numeración de polígonos y parcelas, la redefinición de los linderos y la morfología y ubicación de las fincas, sobre todo en zonas afectadas por anteriores actuaciones de concentración parcelaria, o grandes planes urbanísticos, siguen ocasionando discrepancias. Adicionalmente, se siguen recibiendo quejas que tienen como origen la convergencia las bases de datos provenientes del Instituto Geográfico Nacional y SIGPAC y la de Catastro.

El segundo motivo, según la información proporcionada por la Dirección General de Tráfico, deriva del hecho de que durante un período indeterminado de tiempo, cuando un conductor titular de su vehículo comunicaba un cambio de datos a la Dirección General de Tráfico, no era informado de la existencia de dos bases diferentes: la de vehículos y la de conductores, y la falta de coordinación entre dichas bases ha sido objeto de confusiones en el domicilio de notificación. Así si un ciudadano modificaba su domicilio y lo comunicaba a Tráfico en cumplimiento de su obligación, generalmente se

modificaba la base de datos de conductores, actualizando la información con los cambios comunicados, sin embargo, no se realizaba la misma operación en la base de datos de vehículos, que es la que se utiliza para la elaboración del padrón del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, lo que ha causado que existan quejas que refieran que dos municipios diferentes reclaman el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica de varios ejercicios, y que estando pagado en un ayuntamiento, años más tarde otro ayuntamiento inicia un procedimiento en vía ejecutiva para el cobro de los ejercicios no prescritos.

A continuación se abordarán separadamente los impuestos citados, con el reflejo de las quejas más significativas en cada uno de ellos.

10.3.1.1. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Un año más uno de los motivos que mayor número de quejas ha generado en este Impuesto es la apreciación de la concurrencia de los requisitos para la obtención del reconocimiento de la exención por discapacidad regulada en el artículo 93.1.e) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En el informe correspondiente al año 2008 ya se analizaron los problemas básicos que surgieron con motivo de la aprobación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades. La heterogeneidad en la interpretación de esa norma había sido el motivo por el que se tuvo que publicar el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de modo que existiera una interpretación legal y no cupiera una interpretación de una supuesta laguna jurídica en la materia.

Desde entonces se ha continuado con la práctica inadecuada de concebir una serie de trabas y limitaciones a la interpretación legal realizada, cabe recordar que las razones para dictar la citada ley se centraban en el establecimiento de medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución. De acuerdo con el tenor literal de dicha norma, se entiende por igualdad de oportunidades la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o a compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social.

Con ese horizonte, el artículo 1.2 dispuso que tuvieran la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les hubiera reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento por lo que respecta al ámbito subjetivo de aplicación y que en todo caso, se considerarían afectados por una minusvalía en dicho grado los pensionistas de la Seguridad Social que «tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad». Sin embargo, el hecho constatado de decisiones administrativas contradictorias sobre la forma de acreditar la asimilación al grado de minusvalía, prevista en el citado artículo, obligó a dictar el citado Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre.

En el texto del mismo se establece, con meridiana claridad, el objeto de dicho instrumento legal, que no es otro que el de «precisar el alcance de la equiparación del grado de minusvalía prevista en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y de fijar unos criterios homogéneos de actuaciones para todo el Estado, y en aplicación de lo dispuesto en el citado artículo, conforme al cual la acreditación del grado de minusvalía se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional». En su artículo primero dispone, en los mismos términos que la ley de la que trae causa, la consideración de persona con discapacidad, y respecto de la acreditación del grado de minusvalía, el artículo 2 regula los documentos administrativos que sirven a este fin, equiparando las resoluciones o certificados expedidos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) u órgano competente de la comunidad autónoma correspondiente con las resoluciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) reconociendo la condición de pensionista por incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, de las del Ministerio de Defensa reconociendo una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad, y añade que para dicha acreditación «en ningún caso será exigible resolución o certificado del IMSERSO u órgano competente de la comunidad autónoma correspondiente para acreditar el grado de minusvalía igual al 33 por ciento de los pensionistas a que se hace referencia en los párrafos a) y b) del artículo 1.2 de este real decreto». Por último, la disposición final primera extiende la validez de la acreditación, sin excepciones, a todo el territorio nacional.

A pesar de esta interpretación legal, se han seguido produciendo numerosos conflictos con la normativa de los ayuntamientos en todo el territorio nacional, que, o bien exigen una certificación del IMSERSO en la que conste en porcentaje el grado de discapacidad, o añaden requisitos y condiciones para el reconocimiento de la exención, como tener concedida la tarjeta de aparcamiento para minusválidos o que la discapacidad afecte a la capacidad deambulatoria.

A lo largo del tiempo en que se han realizado las investigaciones con diferentes ayuntamientos, se han manifestado opiniones muy diversas, en algunos casos sorprendentes, respecto de la valoración de la discapacidad, que han provocado la preocupación de esta Defensoría en dos áreas particularmente concretas: la primera, el considerar que, por sí misma, la discapacidad no supone una merma para el individuo que la padece, que el sistema trata de compensar ya desde la regulación constitucional, sino que debe hacerse depender de circunstancias que el propio ayuntamiento puede y debe valorar, y la segunda, que existe un ánimo de fraude en los sujetos pasivos del tributo que debe ser atajado mediante la exigencia de requisitos especialmente agravados para poder optar a la misma.

Al margen de otras consideraciones ante una regulación legal clara no cabe ninguna otra interpretación, so pena de infringir la ley. Por otro lado, presumir esa intención defraudatoria no ayuda a que los ciudadanos renueven su confianza en los poderes públicos, sino más bien todo lo contrario. Se hace necesario recordar aquí a todas las administraciones que el ciudadano parte, en su relación con ellas, del principio de buena fe, que no debe ser defraudado, pero que en momentos en que la crisis económica afecta a algunos pilares del sistema social, el respeto de las garantías normativas debe ser completo. Ello implica que, de acuerdo con la voluntad legislativa, hay que otorgar las exenciones que la ley acoge, y, en este caso particular, las que afectan a los discapacitados para los vehículos matriculados a su nombre, y que solo puede aplicarse a un vehículo, o para su uso, lo que significa cumplir con el mandato constitucional del artículo 49 de nuestra carta magna.

A lo largo del año 2011 se han investigado las actuaciones de varios ayuntamientos, entre los que cabe destacar al de Chiclana de la Frontera, San Fernando y Puerto Real, en Cádiz, y San Martín de Valdeiglesias en Madrid, a los que se recomendó la modificación de la ordenanza que regula el impuesto para dar cumplimiento a la concesión de la exención en los términos que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, establecen, sin que sea exigible otra documentación que la que en estas y la normativa relacionada se exige (09018088, 10001409, 10022889 y 10027476).

Por otro lado, y por lo que respecta a la regulación *ultra vires* por parte de la ordenanza, se continuaron las investigaciones que ya fueron reflejadas en el anterior informe, con los ayuntamientos de La Solana, en Ciudad Real, y de San Lorenzo de El Escorial en Madrid.

En ambos casos, los citados ayuntamientos han excedido la potestad reglamentaria que los entes locales tienen atribuida cuando han regulado mediante las ordenanzas fiscales respectivas las condiciones de acceso a la exención. Puesto que ambas fueron objeto de exposición extensa en el informe del año 2010 no se van a volver a relatar los hechos de las mismas, pero si parece preciso hacer una reflexión acerca de las exigencias, en este caso, del Ayuntamiento de La Solana. En la modificación de la ordenanza, se exige a las personas afectadas por una discapacidad que si pretenden que se les conceda la exención utilicen el vehículo, exclusivamente para el desarrollo de su vida laboral o para acudir a Centros de Salud, servicios de carácter médico o tratamientos fisioterapéuticos u otros análogos. Entre las exigencias que la ordenanza establece se recoge la de justificar el lugar concreto y exacto de trabajo, la jornada laboral con indicación de si esta es continuada o no, la distancia del domicilio al puesto de trabajo al objeto de determinar la necesidad de su utilización, así como un dictamen médico complementario que acredite la imposibilidad de realizar el recorrido a pie. Además, y para el caso de los tratamientos de carácter médico o similares, también exige conocer la ubicación de los centros, los días y horas de las consultas, así como la posible duración de la asistencia o tratamiento, junto con la distancia de su domicilio a los citados lugares, además del ya antedicho dictamen médico que justifique la imposibilidad de realizar el recorrido a pie. Si el discapacitado fuese menor de edad, se exige adicionalmente que se acrediten los medios financieros propios del menor para la adquisición del vehículo y las personas por las que los mismos le han sido proporcionados, y la justificación del impuesto que se haya liquidado por la donación, sucesión o transmisión patrimonial del importe que haya sido necesario para su adquisición.

Esta regulación preocupa mucho a esta Defensoría, ya que en lugar de contribuir para que las personas aquejadas de discapacidad puedan ejercer sus derechos en igualdad de oportunidades con quienes disponen de todas sus habilidades del tipo que sean, se les exige que justifiquen cualquier movimiento de su vida privada, con el único fin de acceder a una exención que tanto la ley como el reglamento les conceden en unas condiciones determinadas, lo que no faculta a los entes locales a llevar sus exigencias hasta el punto de tener que limitar ese desarrollo a la realización de actividades laborales o tratamientos médicos. Además, la citada ordenanza exige que en todo momento el discapacitado que tenga concedida la exención viaje siempre en el vehículo objeto de la misma, lo que obliga a que las personas que conviven con quien padece la discapacidad se vean privados de, por ejemplo, la posibilidad de adquirir víveres, o cualquier otro objeto necesario para aquel, si para ello tienen que utilizar el vehículo, que bien puede ser el único vehículo que exista en la familia.

Adicionalmente, en cuanto a los menores, tampoco se justifica en ninguna norma la necesidad de que el vehículo sea de su propiedad, sino que se matricule a su nombre o para su uso, lo que, nuevamente, produce una vulneración normativa y un exceso *ultra vires* cuando exige el pago de determinados impuestos, ya que considera que las cuantías invertidas en la adquisición del vehículo deben serlo en concepto de sucesiones, donación o adquisición por medios propios.

El Ayuntamiento de La Solana rechazó en dos ocasiones la recomendación formulada continuando con la regulación que se señala, por lo que la queja tuvo que ser concluida en disconformidad (09020305).

En el caso del Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial (Madrid) también fue rechazada la recomendación formulada, y de la que igualmente se dio cuenta en el anterior informe, rechazo que se basaba en una Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Foral de 25 de septiembre de 2009. Sin embargo, en dicha resolución no se contempla el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, sino la Norma Foral 14/1989, de 5 de julio, cuyo ámbito de aplicación se ciñe al territorio foral y no sigue, por tanto, el régimen común que es el aplicable a ese Ayuntamiento en la observancia de la concesión de la exención por discapacidad, por lo que dicha recomendación ha sido reiterada, estando, en la fecha de elaboración del informe pendiente de respuesta (09010894).

La falta de coordinación entre la Tesorería General de la Seguridad Social, la Dirección General de Tráfico, y el Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo) se evidenció en una queja de un ciudadano, que alegaba que se había procedido al embargo reiterado por parte de la Administración local en concepto de este impuesto por un vehículo que, en el año 1995, fue objeto de un precinto de la Tesorería General de la Seguridad Social. La ejecución del precinto fue llevada a cabo por la propia Policía Local de Talavera, como pudo apreciarse de los informes facilitados. A pesar de su precinto, y de la falta de disponibilidad del vehículo para su titular, el impuesto se siguió girando por constar éste en el padrón de la Dirección General de Tráfico. Transcurridos muchos meses desde su precinto, y a pesar de haber intentado la subasta del vehículo, al resultar desierta, la Administración entregó el vehículo para su achatarramiento el 19 de julio de 1996. Sin embargo, continuaron los cobros del impuesto y los embargos, incluso contraviniendo lo previsto en el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en materia de limitaciones legales de los embargos, ya que en ocasiones han superado la cuantía máxima de la pensión del interesado.

Las administraciones implicadas reconocen los hechos, pero consideran que la responsabilidad, para comunicar el achatarramiento al interesado y permitirle tramitar su baja a Tráfico, ha sido competencia de las otras, ya sea por haber estado en depósito en una ubicación perteneciente a la Administración municipal, ya por haber dependido de la orden de la Tesorería. Por su parte, la Dirección General de Tráfico estima que actuó correctamente al no tramitar la baja hasta que no le fue comunicada esta por el titular, lo que obligaba a su mantenimiento en el padrón, pese a tener constancia de la destrucción del vehículo.

El artículo 31.3 de la Constitución española establece que las prestaciones de carácter patrimonial deben establecerse con arreglo a la ley. Por su parte, el punto primero de dicho artículo vincula la contribución a los gastos públicos mediante prestaciones de carácter patrimonial instrumentadas a través de un sistema tributario justo, que debe respetar la capacidad económica del contribuyente. El artículo 2.2.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, define por su parte que los impuestos son tri-

butos cuyo hecho imponible pone de manifiesto la capacidad económica del contribuyente. El artículo 3 del mismo cuerpo legal recoge los principios que deben presidir la aplicación del sistema tributario, siendo uno de ellos la capacidad económica del contribuyente. Atendiendo a todo este régimen legal, parece evidente que si la Administración precinta un bien de un particular, y sin comunicárselo procede a destruirlo, le priva de su derecho, primero a recuperarlo, aun a cambio de la deuda de la que el bien respondía, así como de disponer de él a su entera libertad. Si una vez destruido por la Administración el bien, es decir, el que manifiesta la existencia de una capacidad económica, se siguen cobrando tributos por dicho bien, se vulneran los principios constitucionales que garantizan un sistema tributario justo, por cuanto que la inexistencia de riqueza no permite que se ocasione una prestación patrimonial de carácter tributario.

Formuladas las sugerencias ante las diferentes administraciones para que se procediera a tramitar la fecha de baja del bien en el momento de la entrega para su achatarramiento, y para que se devolvieran los ingresos indebidamente percibidos en concepto del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica por los ejercicios en que el bien ya no existía, de modo que cada Administración asumiera su tanto de culpa en el procedimiento general seguido. Todas las administraciones rechazaron las sugerencias por considerar que habían cumplido con sus obligaciones, si bien, el Ayuntamiento de Talavera, acogiéndose a la Orden INT/624/2008, de 26 de febrero, por la que se regula la baja electrónica de los vehículos descontaminados al final de su vida útil, comunicó que ignorando la destrucción del vehículo, anunció su intención de proceder a anular los recibos una vez practicada la anotación de baja en los registros de la Dirección General de Tráfico y devolver los ingresos indebidamente cobrados. Esta solución no pudo ser llevada a efecto pues la Dirección General de Tráfico se negó a practicar la baja con carácter retroactivo por considerar que ello supondría una discriminación. Así, constaba inscrita la baja del vehículo en la Jefatura Provincial de Toledo el 20 de marzo de 2009, por lo que solamente los recibos posteriores a esa fecha han podido ser objeto de devolución (10010820).

10.3.1.2. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Al igual que en el resto de los tributos que se refieren a los bienes inmuebles, muchas quejas giran en torno a la depreciación en el mercado de estos. La vinculación al valor de mercado que desde hace años funciona en materia tributaria asociada a la tributación de estos bienes, repercute directamente en el importe que el contribuyente debe a la Hacienda Local por este concepto.

Como el resto de impuestos que tienen la gestión compartida, el otro gran motivo de queja ha sido la descoordinación entre la Dirección General del Catastro y los municipios bien sea por la ubicación, cabida o linderos de las fincas, que afectan a su superficie y, por tanto, a su valor, bien por errores en las titularidades que provocan o que figure como sujeto pasivo quien ya no es titular del mismo o que no se adjudique adecuadamente la titularidad entre los copropietarios. Este problema sigue apareciendo con relativa frecuencia, en particular en materia de tributación de inmuebles rústicos, ya que el establecimiento de una cuantía mínima por debajo de la cual no se emite el recibo, incita a algunos ayuntamientos a denegar la emisión de tantos recibos como sujetos pasivos tenga el bien, y lo giran a nombre del titular que figure en primer lugar en la relación que Catastro facilita, siendo origen de denuncias de los propietarios.

Una de las localidades cuyos ciudadanos han remitido mayor número de quejas relacionadas con este impuesto ha sido el municipio alicantino de Benissa. Esta localidad aprobó en el año 2004 una ponencia general que entró en vigor al año siguiente. Desde ese momento las quejas se presentaron con carácter general por el incremento de los valores, que sumado a otras referentes a errores en la atribución de titularidades en fincas situadas en zonas recalificadas, fueron origen de investigaciones en ese año y de cuyos resultados ya se dejó constancia con anterioridad.

La vigencia de una ponencia de valores según el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, tiene un plazo mínimo de cinco años desde la aprobación, información que se proporcionó en su día a los ciudadanos, por lo que han vuelto a dirigirse al Defensor del Pueblo para indicar que a pesar del transcurso de ese plazo, y de que los valores no se ajustan, según su criterio, al 50 por ciento del valor del mercado, no se ha realizado una nueva ponencia, ni han sido informados de que se vaya a realizar.

Atendiendo a estas razones, se ha iniciado investigación con la Gerencia Territorial del Catastro de Alicante para conocer si los valores de los inmuebles están, en el momento actual, dentro de los límites señalados, y, de no ser así, si se ha previsto iniciar los trabajos para realizar una nueva valoración. Además los ciudadanos se quejaban de que el tipo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles no había compensado las subidas producidas a lo largo de los diez años posteriores a la aprobación del citado instrumento. El motivo para estos porcentajes decrecientes se establece en el artículo 67 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, al considerar que la actualización del valor puede causar un efecto negativo en el contribuyente, y tiende a paliar las repercusiones económicas difiriendo el momento en que se tributa por el total del valor asignado en el décimo ejercicio.

El elevado valor que la vivienda experimentó en la costa lleva a los ciudadanos a considerar que el perjuicio es mayor comparativamente con otras localidades del interior de la provincia y de las provincias limítrofes que no tienen zona de litoral. En la actualidad esta queja continúa en investigación (11007218, 11007311, 11007853, 11007854, 11008123, 11009361, 11009655, 11009710, 11009714, 11009890, 11010052, 11010053, 11010072, 11010098, 11010251, 11010540, 11010531, 11010826, 11011127, 11011235, 11011274, 11011275, 11011276, 11011348, 11011407, 11011583, 11011997, 11012216, 11012217, 11012476, 11012842, 11013275, 11013909, 11014810, 11020640, entre otras).

Al igual que se ha puesto de manifiesto en el caso del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles también se aprecian las dificultades presupuestarias de los ayuntamientos como un límite a la hora del reconocimiento de bonificaciones o exenciones.

Es el caso de alguna queja recibida en relación con la aplicación de la bonificación por familias numerosas que recoge el artículo 74 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. A pesar de que se trata de una bonificación potestativa, una vez incluida en la ordenanza fiscal, adquiere carácter obligatorio su reconocimiento a los sujetos pasivos que demuestren tener derecho a su obtención.

El hecho de que, además, se ignoren los escritos de los interesados o bien no se dé respuesta cumplida a los mismos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y 42 de la Ley 30/1992, de

26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incide en la indefensión del contribuyente, que a pesar de que alega su derecho a que se le aplique la bonificación en el impuesto, no consigue que la Administración escuche sus alegaciones ni responda adecuadamente a sus recursos, sino que continúa emitiendo los recibos en los mismos términos que los anteriores, sin incluir la bonificación. Tras la intervención de esta Defensoría se suelen corregir los errores que llevan a la Administración local a ignorar los recursos, sin embargo, el trámite de reconocimiento tanto del error en la aplicación del beneficio fiscal, como el de la ausencia de resolución expresa suelen necesitar de varias intervenciones que aún continúan en investigación en el momento de elaboración de este informe (10002056 y 11012304).

Desde años anteriores, el conocimiento por parte de algunos ayuntamientos, sobre todo los costeros, de que la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se había convertido en una cantidad desproporcionada tras el desplome del mercado inmobiliario, les llevó a aprobar medidas paliativas para que los vecinos residentes en la localidad que estuvieran empadronados en ella, tuvieran preferencia en algunos servicios y algún tipo de beneficio en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a pesar de que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales no permite que se consideren bonificaciones adicionales en ordenanzas locales, y que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, es taxativa cuando afirma en el artículo 8.d) que solo podrán aprobarse beneficios fiscales mediante ley.

Por esta razón, los ciudadanos que poseen inmuebles en esos ayuntamientos y que no son beneficiarios de la ayuda, ya se denomine subvención o de cualquier otro modo, tienen la percepción de que se les perjudica frente a los empadronados, lo que, en su opinión, vulnera el derecho de igualdad. En este sentido existe una resolución judicial contra la ordenanza del Ayuntamiento de Estepona (Málaga), que, aunque ha sido objeto de investigación, y que obliga al ayuntamiento a revocar el artículo de la ordenanza que califica de subvención la ayuda que permite a los vecinos tributar en cuantía inferior a los propietarios no empadronados, no ha sido revocada ni sustituida en el sentido ordenado por el tribunal (09006685, 11017758, 11018204 y 11020725).

Como en años anteriores, se han manifestado numerosos ciudadanos en contra de los incrementos que experimenta la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con independencia de que se deba a la aprobación de un nuevo planeamiento urbano que da origen a la recalificación del suelo que pasa de rústico a urbano, lo que impone la realización y aprobación de una nueva ponencia general o parcial. Estas ponencias incrementan el valor de las viviendas con respecto a los valores vigentes con anterioridad. Lo que alegan los ciudadanos es que existe un desfase entre el mercado y la ponencia, debido a que la toma de valores se suele producir en el año anterior, e incluso dos años antes, de la entrada en vigor de la ponencia. De hecho, se supone que las ponencias tratan de acomodar el valor de los inmuebles a un concepto controvertido, especialmente en este momento, que es el «valor de mercado».

El hecho de que el mercado haya tendido a la baja se une a que desde la aprobación de la Ley de Haciendas Locales en 1988, y su entrada en vigor, a partir del año 1990, en las leyes generales de presupuestos, y hasta el año 2009 inclusive, y con carácter general, los bienes inmuebles se han revalorizado ya que los valores se actualizaban en las citadas leyes. Así, los porcentajes aplicables en los años 1990, 1991, 1992 y 1993, fueron del 5 por ciento, el 3,5 por ciento en los años 1994, 1995 y 1996, el 2,6 por ciento en el año

1997, el 2,1 por ciento en el año 1998, el 1,8 por ciento en el año 1999, y el 2 por ciento desde el año 2000 hasta el año 2009, más el 1 por ciento que se revalorizaron en 2010, ya en plena crisis, hasta que en el año 2011 no se ha aplicado ningún coeficiente a los valores establecidos. Lo expuesto supone que lo que a lo largo de 21 años de aplicación de la norma el incremento por este concepto de los valores, con independencia de que se realizaran o no ponencias en los términos municipales, asciende a un 57,19 por ciento de revalorización automática que se aplicaba directamente. Por otro lado, no hay tampoco que olvidarse de que tras la entrada en vigor de la ponencia, los coeficientes que tienen carácter descendente cada año hasta el décimo desde su entrada en vigor, aumentan notablemente la cuota con carácter anual En general, la comprensión de los ciudadanos no alcanza a las razones que pueden justificar que en un momento en que la vivienda cada vez vale menos, los impuestos que gravan los inmuebles se incrementen cada año. Como ha sucedido entre otros en Arucas (Las Palmas) Navalafuente (Madrid), Cervera (Lleida), Valls (Tarragona), Inca (Illes Balears), Leganés (Madrid), Valladolid, Alicante, Sant Boi de Llobregat (Barcelona), Solsona (Lleida), Arganda del Rey (Madrid), entre otras muchas (10015347, 10015775, 10019110, 10034593, 11006092, 11009568, 11013269, 11017331, 11018813 y 11019753).

10.3.1.3. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Desde el inicio del descenso de los precios de los inmuebles a partir del año 2008, se ha producido una distorsión entre los valores asignados por la Dirección General del Catastro a los mismos y los que la dinámica mercantil está manteniendo en el tráfico diario. Las circunstancias derivadas de la contracción del consumo, el descenso del número de puestos de trabajo y la ausencia de crédito que han completado el escenario económico de la crisis general, han reforzado las dificultades que la transmisión de los inmuebles vienen padeciendo desde entonces, habiéndose reducido el número de transmisiones y siendo éstas, en muchas ocasiones, por un importe inferior al que los vendedores pagaron por los inmuebles en la fecha de la compra.

Adicionalmente, y aunque el título del impuesto pueda resultar engañoso, el incremento de valor que experimenta el inmueble no se refiere al importe real de dicho incremento, que, en la actualidad podría ser negativo, sino que se encuentra, por disposición legal, en el valor catastral que se asigna al terreno, es decir, al suelo del inmueble. El artículo 104 de la Ley de Haciendas Locales determina que el hecho imponible de este tributo es el incremento de valor que experimenten los terrenos urbanos que se pone de manifiesto como consecuencia de la transmisión de estos. Para el cálculo de la base imponible se toma como valor aquel que tenga el terreno en el momento del devengo, y que coincide con el atribuido en el impuesto sobre bienes inmuebles, o lo que es lo mismo, el valor catastral.

Este escenario, que ya ha sido objeto de informes anteriores, por lo que no se va a incidir en exceso en ello, ha causado que, particularmente en zonas costeras o lugares especialmente beneficiados por el turismo durante la época del crecimiento inmobiliario, hayan padecido una depreciación muy importante en el valor de los bienes, lo que ha significado que la tributación ha dependido, al margen del valor real del terreno, de las circunstancias que hayan rodeado la ponencia que fija el valor. En ese sentido no han sido pocos los ciudadanos que han manifestado su disconformidad con la vigente normativa, que prima la fijación coyuntural de un valor frente a la obtención real de un

beneficio por la transmisión del inmueble, que debiera ser, a su criterio, el motivo de la justificación de un acto recaudatorio por parte de la Administración.

Ya en su día se trasladó a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos esta problemática, y difirió a un momento en que se renegociara la financiación local la posible modificación de la regulación del impuesto. La realidad ha demostrado que pese al transcurso del tiempo y las circunstancias desfavorables para los ciudadanos, no se ha llevado a cabo ninguna modificación que atenúe o elimine las dificultades económicas que supone un impuesto especialmente oneroso, puesto que sus porcentajes, según el artículo 108 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, pueden llegar hasta el 30 por ciento, según la regulación que establezca cada Ayuntamiento en la correspondiente ordenanza fiscal, y recoger un período de hasta 20 años por cada transmisión (09020934, 10031839, 11000656, 11007476, 11008252, 11009332, 11010740, 11013604, 11016574, 11016977, 11017056, 11019751, entre otras).

10.3.2. Tasas locales

Al igual que fue señalado en el informe del ejercicio 2010, se siguen recibiendo numerosas quejas que se refieren a la falta de justificación de las tasas locales. En una buena parte de esas quejas se refieren los ciudadanos al cobro de una tasa como si se tratara de un impuesto, cuya imposición se justifica en la necesidad recaudatoria de los ayuntamientos, y no en que exista una real prestación de servicios o de que el servicio que se presta justifique el coste que se traslada al tributo. Otro de los motivos más comunes ha sido el que se refiere al incremento sin justificación de las tasas por ocupación del dominio público o la imposición a sujetos pasivos inadecuados.

En definitiva, también en el ámbito de las tasas, que son una clase peculiar de tributo y que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, permite que se impongan como un modo de resarcir a la Administración por el coste que significa la prestación de un servicio o por el beneficio especial que se obtiene por la utilización privativa del dominio público, es obligado respetar los principios que rigen, por mandato constitucional, el sistema tributario, basado en los principios de proporcionalidad y equidistribución. Al derivarse las tasas de la existencia de una actuación pública, se establece como límite de estas el coste real o previsible del servicio o el valor que la utilidad o beneficio que obtiene el sujeto pasivo tendría en el mercado.

Con el objeto de establecer cuáles son dichos parámetros que limitan la imposición, la ley obliga en su artículo 25 a que, con carácter previo a la aprobación de la ordenanza que regule la tasa, se realice un informe técnico-económico, que tiene que recoger el valor de mercado o la previsible cobertura de los costes del servicio con el objeto de garantizar el cumplimiento de los límites citados. La ausencia de este informe o la insuficiencia de la memoria financiera pueden determinar la nulidad de pleno derecho de la ordenanza fiscal. Ya se recogió también el pasado ejercicio la jurisprudencia que afirma los términos en que razonablemente debe moverse la Administración con este tributo, si bien, y a pesar de que existen pronunciamientos del Tribunal Supremo que aclaran que dicho informe no constituye un mero requisito formal, sino un instrumento determinante de la cuantía de la deuda tributaria, ya sea la premura por obtener ingresos por parte de los entes locales, o ya sea que la necesidad de liquidez les lleva a utilizar métodos poco ortodoxos, lo cierto es que en muchas ocasiones no ha sido posible obtener

de los ayuntamientos documentos que justifiquen que el citado estudio se realizó con garantías que justifiquen la imposición posterior.

Tanto la dificultad que presenta realizar estos estudios para los municipios, especialmente los que no cuentan con suficiente personal o este no dispone de la formación precisa para su elaboración, ha ocasionado que el citado documento se reduzca, en la mayor parte de los casos, a una relación de costes que no se justifican como necesarios para el servicio, o cuya valoración o destino tampoco están suficientemente justificados. El rigor en el planteamiento y la formulación de la memoria económica que exige el Tribunal Supremo y que requiere, además, que se acompañe de series estadísticas, que permitan analizar críticamente la idoneidad de dicho estudio, no se ha observado en ninguno de los expedientes tramitados. A pesar de que la única garantía del contribuyente para conocer la necesidad de tributar por una tasa sea dicha memoria o estudio, el no haber podido encontrar justificación en las investigaciones llevadas a cabo ha obligado a concluir que las tasas se han utilizado para la obtención de ingresos para las arcas municipales, pero no han respetado el procedimiento legalmente establecido.

Debido a que en el anterior informe ya se recogieron las quejas surgidas con motivo de la aprobación de la tasa por recogida de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Madrid, y se realizó un estudio de la misma, baste decir que, tras solicitar reiteradamente los informes y recibir los que se correspondían con los ejercicios anteriores a la imposición de la tasa, se concluyeron las investigaciones en disconformidad, haciendo mención al Ayuntamiento del criterio de esta Defensoría sobre la irregularidad de los cobros, así como de las cuotas, ya que no se habían respetado los límites legales y no se había facilitado el estudio económico de la tasa, constituyéndose en un mero recargo sobre el IBI. Incluso en la fecha de elaboración de este informe se siguen recibiendo quejas relacionadas con la disconformidad de los ciudadanos respecto a ella (10028953, 10032042, 10032086, 10032339, 10034652, 10034944, 11003959, 11004494, 11006470, 11006823, 11006971, 11007609, 11009521, 11011186, 11011246, 11011248, 11011280, 11011456, 11013274, 11016719, 11017210, 11021411, 11021611, 11022288, 11022307, 11022320, entre otras).

Por lo que respecta a las tasas por la utilización del dominio público, se han continuado recibiendo quejas, sobre todo, en relación a la tasa por utilización de las aceras para el acceso a plazas de aparcamiento, las conocidas como tasas por vados.

En concreto, se han seguido las investigaciones realizadas con motivo de la denuncia de un ciudadano relativa al cobro de una tasa a cada uno de los vecinos de una urbanización cuyas calles son particulares, en el término municipal de Pozuelo de Alarcón (Madrid). En este caso el Ayuntamiento aprobó una ordenanza que permitía que se emitieran recibos individualizados para cada uno de los titulares de las viviendas de la urbanización, a pesar de que las calles tienen carácter privado y el Ayuntamiento no realiza labor alguna en ellas. Iniciada la investigación se confirma que el Ayuntamiento considera ajustada a Derecho la ordenanza por cuanto que la cantidad que se cobra a los vecinos responde a la parte alícuota de la cantidad derivada del vado que existe a la entrada de la urbanización. Se formuló tanto recomendación como sugerencia para que se modificase la ordenanza y se realizara la liquidación al sujeto pasivo correcto, que es la comunidad de propietarios de la urbanización, y que a su vez podrá repercutir las cuotas del modo que considere más apropiado, pero no se justifica que se cobre una cuota idéntica a todos los vecinos. Además, de la solicitud del estudio técnico económico que justifica la cuantía establecida en la tasa, tampoco se llega a la conclusión de que ambas cantidades sean equivalentes, ni que dicho estudio tenga los elementos suficientes como

para valorar el importe que debe imponérsele a la comunidad y no a los vecinos de forma individualizada, puesto que solamente puede cobrarse la tasa cuando se utilice dominio público, y las calles de la urbanización no se encuentran dentro de este, sino el acceso desde la carretera. Tanto la sugerencia como la recomendación fueron inicialmente rechazadas, por lo que han sido objeto de reiteración (09005714).

En otros casos, y debido a que las altas de vado se están tramitando de oficio a través de inspecciones por parte de los ayuntamientos, se está poniendo de manifiesto, una vez más, la ausencia de la justificación del importe que se cobra a los sujetos pasivos, ya que no se ha encontrado suficientemente explicado cómo se llega a las cuotas, dejando la impresión tanto en el sujeto pasivo como en esta Defensoría, de que las cuotas se han establecido sin realizar ningún estudio y más en función de las necesidades presupuestarias que de la contraprestación especial que el vecino recibe por el uso del dominio público local (08003251, 09007512, 10007337, 11000528, 11004271, 11004278, 11006448, 11010074, 11010136, 11010847, 11022412, entre otras muchas).

Otra investigación realizada con el Ayuntamiento de Madrid se centró en la queja presentada por un vecino que denunciaba que el Ayuntamiento le cobraba una tasa de vado por el acceso a un garaje ubicado en la finca en la que se encuentra su vivienda, con carácter retroactivo por los ejercicios no prescritos. Al mismo tiempo, el propio Ayuntamiento deniega la licencia para el uso del vado por los vecinos del edificio por considerar que la constructora cometió irregularidades que no permiten considerar cumplidas las condiciones en que se concedió la licencia para la construcción de los aparcamientos. Así, adujeron que existía un problema de exceso de cabida, y otras circunstancias que no permitían conceder la licencia. Se recordó al Ayuntamiento de Madrid que resulta una contradicción que se pretenda cobrar, y además por vía ejecutiva, con recargos, intereses y gastos, una tasa por la utilización de un paso de carruajes que no puede utilizarse por carecer de licencia municipal. En la actualidad esta queja continúa en investigación (10011804).

El Ayuntamiento de Madrid continuaba exigiendo el cobro de la tasa por un vado que el sujeto pasivo había solicitado que se diera de baja, y pidiendo igualmente que el Ayuntamiento realizara las labores de reconstrucción de la acera. Puesto que no se reemplazaba la acera por los servicios urbanísticos, se consideraba activo el vado, pero el solicitante alegaba no poder realizar la modificación por sus propios medios, ya que también tendría que haber solicitado una licencia para la realización de ésta, por lo que pedía que el Ayuntamiento realizara las tareas y le cobrara los importes derivados de la ejecución, pero, al mismo tiempo, también pedía que dejaran de cobrarle un uso que no realizaba. Después de dos años de la solicitud, esta no había sido objeto de respuesta, y el ciudadano acudió al Defensor del Pueblo, tras cuya intervención aún se tardaron casi otros dos años en aceptar la reposición del dominio público y la devolución de los ingresos indebidamente cobrados (10016295).

11. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

11.1. Seguros

Las entidades bancarias han venido exigiendo, como requisito fundamental para la concesión de un préstamo hipotecario, la suscripción de un seguro de vida y de desempleo con sus propias compañías aseguradoras a los clientes.

El problema radica en la inoperatividad de dicho seguro, pues los ciudadanos al quedarse sin empleo han solicitado a las compañías la aplicación de la cobertura del seguro de desempleo, siéndoles denegada alegando que no tienen derecho a la indemnización por carecer de contrato laboral indefinido, lo que al parecer era un requisito imprescindible de la póliza. Las primas de dicha póliza son elevadas al estar calculadas en función del préstamo concedido o de las cuotas mensuales.

No parece posible que las entidades bancarias excusen falta de conocimiento de la situación laboral de sus clientes, pues entre la documentación necesaria para conceder los préstamos hipotecarios se encuentra el contrato de trabajo o similar, por tanto saben antes de obligar a suscribir las pólizas de seguro que no se cumple el requisito fundamental para desplegar la cobertura, el contrato laboral indefinido, lo que provoca la ausencia de interés asegurable.

A los funcionarios y militares las entidades bancarias también les han obligado a suscribir un seguro de vida y de desempleo vinculado al préstamo hipotecario, a sabiendas de que no es probable que se queden sin trabajo. En el caso de los militares al tener un empleo de riesgo se les excluye de la cobertura de fallecimiento del seguro de vida.

Los clientes al conocer que no existe la posibilidad de cubrir la contingencia de desempleo, y la de fallecimiento en el caso de los militares, consideran que no ha existido una información clara, ajustada y transparente por parte de las entidades bancarias, por la falta de interés asegurable. En consecuencia proceden a solicitar a las compañías de seguros la anulación de la póliza y la devolución de las primas abonadas, solicitud que es rechazada, produciéndose un enriquecimiento ilegítimo de las compañías aseguradoras que pertenecen a las mismas entidades bancarias, que no han corrido ningún riesgo.

Las entidades bancarias ante las reclamaciones de los clientes se desentienden del problema, pudiendo existir conflicto de intereses por pertenecer tanto las entidades bancarias como las compañías aseguradoras al mismo grupo financiero.

En consecuencia se consideró necesario iniciar una queja de oficio ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y ante el Banco de España, quien todavía no se ha pronunciado al respecto.

La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones señala que durante los años 2007, 2008 y 2009 fueron numerosas las consultas y reclamaciones relacionadas con la vinculación de seguros de vida en el momento de contratación de productos crediticios. El motivo principal de estas reclamaciones estaba relacionado con la financiación de una prima única al inicio del contrato, debido al impacto que esto generaba en el coste financiero efectivo de la operación. Asimismo, en los supuestos de amortización anticipada del préstamo, surgían discrepancias en relación con la devolución de la parte de prima no consumida.

En un contexto económico de incremento significativo de la tasa de desempleo, particularmente en el período 2008-2011, las reclamaciones relacionadas con los seguros de protección de pagos que ofrecen esta cobertura se han incrementado. Respecto a las cuestiones que motivan la apertura de dichos expedientes destacan las divergencias en la interpretación de las pólizas, al considerar los asegurados que están cubiertos frente a dos contingencias —desempleo e incapacidad—, cuando estas coberturas son alternativas dependiendo de cuál sea la situación laboral declarada en el momento de contratación por parte del asegurado.

Para la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones no existe obligación legal para el prestatario de contratar ningún tipo de seguro cuando se suscribe un prés-

tamo. Sin embargo, las entidades de crédito pueden ofrecer unas mejores condiciones crediticias si se contratan simultáneamente determinados productos financieros a modo de paquete. Pero al analizar el perfil de riesgo del prestatario, pueden considerar necesario en función del mismo, reforzar las garantías sobre su capacidad financiera o sobre el bien hipotecado, mediante la suscripción de diferentes contratos de seguro, presentación de avales. Este tipo de actuaciones de reforzamiento de las garantías financieras en la operación debe completarse con una adecuada información y asesoramiento sobre los productos ofrecidos y dentro de un contexto de libertad de contratación.

Cuando habla de la posible inoperatividad del seguro el citado organismo insiste en el carácter voluntario del contrato de seguro, que se rige por las condiciones generales y particulares que integren la póliza, por lo que para determinar el alcance de la cobertura y las posibles limitaciones o delimitaciones incorporadas a la definición del riesgo, habrá que proceder a un estudio particular y específico de las distintas situaciones.

Sin perjuicio de ello y con objeto de ofrecer información general respecto a las distintas situaciones, cabe destacar que en el supuesto de que se hubiese suscrito un seguro que cubriera «la situación de desempleo del asegurado respecto al que está vigente un contrato laboral de carácter indefinido», si en el momento de conclusión del contrato no era posible que el asegurado alcanzara dicha condición de desempleo, podría concluirse que no existía riesgo y por lo tanto de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro, el contrato sería nulo y la entidad aseguradora estaría obligada a la devolución de las primas pagadas. En España normalmente no se comercializan seguros que cubran únicamente el desempleo, sino que tienen otras coberturas.

El seguro de protección de pagos más común es aquel cuya póliza, dependiendo de la situación laboral del asegurado, ofrece coberturas alternativas. Así, normalmente están cubiertos por la situación de desempleo los trabajadores por cuenta ajena con un contrato laboral de carácter indefinido y por incapacidad temporal, los trabajadores que se encuentren en el resto de situaciones (trabajadores por cuenta ajena con contrato de carácter definido, trabajadores por cuenta propia, funcionarios, etc.).

En consecuencia, en estos casos, si así lo establecen las condiciones generales y particulares de la póliza, una persona con un contrato de obra o por plazo determinado, los funcionarios y todos aquellos sin contrato laboral de carácter indefinido, no están cubiertos por desempleo, sino por incapacidad temporal. De la misma forma los trabajadores con contrato laboral de carácter indefinido no están cubiertos por incapacidad temporal, sino únicamente por desempleo, es decir, las coberturas son alternativas. Así, en función de la declaración del riesgo realizada por el tomador se concreta la cobertura del riesgo y el contrato sería válido.

Una vez acreditado que existe riesgo y que se trata de un contrato de seguro válido, interesa verificar que el proceso de contratación se ha ajustado a las disposiciones contenidas en la ley tendentes a garantizar una adecuada protección de los usuarios de servicios financieros. Con esta finalidad, ante una reclamación, el Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones analiza si la información ofrecida sobre el contrato ha sido clara, ajustada y transparente.

Por último, en relación a la manifestación sobre la exclusión de cobertura para militares en función de su perfil de riesgo, cabe informar de que el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados no sólo permite, sino que exige que las entidades seleccionen los riesgos que cubren y los valoren, tarifiquen y gestionen adecuadamente. Sin perjuicio de ello y en todo caso, el artículo 3 de la Ley 50/1980, de

contrato de seguro, establece un régimen especial de protección para los asegurados por el cual cualquier tipo de cláusula limitativa de sus derechos debe destacarse de modo especial en el contrato y específicamente aceptada por escrito, siendo criterio reiterado de este centro directivo que las limitaciones se entienden por no puestas en caso contrario.

Por lo que se refiere a la problemática respecto a las entidades aseguradoras no pertenecientes a un grupo bancario, la Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados, regula entre otros aspectos la mediación efectuada a través de las redes de distribución de las entidades de crédito. Expresamente se prevé que las entidades de crédito que hayan concertado un contrato de agencia de seguros con una entidad aseguradora, cumpliendo los requisitos establecidos en la ley, puedan comercializar contratos de seguro de estas entidades. También existe la posibilidad de constituir por parte de las entidades de crédito un corredor de seguros que realice su actividad compartiendo medios personales con la entidad de crédito. En todo caso la ley no limita o condiciona estas posibilidades al supuesto de que ambas entidades pertenezcan al mismo grupo.

Dada la pluralidad de esquemas de gestión que conviven en el mercado respecto al modelo de comercialización de seguros por parte de las entidades de crédito, no cabe extraer conclusiones diferentes en función de que dicha actividad se haya realizado por y para entidades integradas o no en el mismo grupo empresarial.

En relación a las materias objeto de la queja, la Dirección General afirma haber desarrollado las siguientes actuaciones:

— Publicación de criterios sobre seguros vinculados a préstamos en la página web de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

— Memorias del Servicio de Reclamaciones.

— Plan de Educación Financiera.

Como conclusión, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones señala que vela por que las actuaciones de los diferentes canales de distribución que intervienen en la comercialización y suscripción de los contratos ofrezcan a los asegurados, desde un momento anterior a la contratación, un nivel adecuado de información sobre las características de los mismos y por que los contratos estén redactados de manera lo suficientemente clara y precisa, de tal forma que no existan dudas sobre los derechos y obligaciones asumidos por cada una de las partes.

También indica que, adicionalmente, realiza todas aquellas actividades divulgativas que contribuyan a proporcionar la máxima transparencia e información en el ámbito asegurador, donde tienen una gran importancia también las actuaciones tendentes a la promoción de la educación financiera.

A pesar de todas las afirmaciones de ese centro directivo lo cierto es que la información no ha funcionado de forma correcta en la suscripción de este tipo de seguros, que no han tenido carácter voluntario para los clientes, sino que han supuesto una exigencia para la concesión del préstamo hipotecario. La prueba más evidente de que los ciudadanos han entendido que en caso de desempleo el seguro desplegaba su cobertura, es que llegado el siniestro, han intentado hacer valer su derecho, denunciando a las compañías cuando éstas no han atendido su pretensión, y es cuando verdaderamente son conscientes de la cobertura real del seguro. De lo que se deduce que la información prestada a los asegurados no ha sido adecuada, por lo que habría que valorar si realmente el consentimiento dado cumple el requisito de validez para el contrato, lo que hace que estos

seguros resulten inoperantes. Los prestatarios de haber tenido conocimiento cierto de la cobertura real de estos seguros de protección de los préstamos seguramente no los habrían contratado o, al menos, habrían intentado negociar para ampliar las coberturas para cubrir efectivamente las necesidades reales de cada consumidor.

Puede entenderse que las entidades bancarias han visto una gran oportunidad de beneficio en los seguros vinculados, incrementando sus ingresos a través de sus entidades aseguradoras con la imposición de la contratación de las pólizas de seguros de amortización de préstamos, que en la gran mayoría de los casos no garantizan el pago de los préstamos por imponer en sus cláusulas limitativas numerosos inconvenientes para desplegar la cobertura, tanto por desempleo como por incapacidad. Pese a que no existe una obligación legal para el prestatario de contratar ningún tipo de seguro. Esta circunstancia puede producir un enriquecimiento injusto para las compañías aseguradoras pertenecientes a las entidades financieras que no han corrido ningún riesgo, teniendo en cuenta que las primas de dichas pólizas son elevadas al estar calculadas en función del préstamo concedido o de las cuotas mensuales.

Se debería observar una mayor diligencia por parte de las compañías aseguradoras a la hora de redactar las pólizas, dado que existen discrepancias al interpretar el contenido de las mismas, considerando los ciudadanos que lo que se había contratado eran dos coberturas, no una u otra dependiendo del contrato laboral que tenga el asegurado.

Por otra parte, la nueva Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que permite con carácter general que las entidades bancarias proporcionen a los clientes servicios bancarios vinculados a la contratación de otros servicios financieros o no, como los seguros, sin restricciones de ningún tipo, únicamente, exige a la entidad financiera que informe al cliente del coste separado de cada servicio, pero no siempre, sino en la medida en que este coste esté disponible para la entidad. Estas prácticas deberían haberse regulado con más limitaciones, porque pueden convertirse con facilidad en abusivas, pues con la concesión de préstamos se podrá obligar al cliente a contratar productos vinculados que no han sido solicitados. Cuando un cliente solicita un servicio no debería verse obligado a contratar otros productos que no desea, sin embargo el artículo 12 de la citada orden lo permite sin matices.

El poder negociador de los clientes bancarios es limitado o prácticamente nulo frente a las entidades bancarias, por lo que se han visto y se verán abocados a aceptar las condiciones que proponen las entidades si quieren acceder a los préstamos aunque tengan consecuencias negativas, o rechazarlo por no poder hacer frente al pago, ya que son la parte más débil de la relación contractual. De ahí nace la necesidad de extremar la interpretación de las cláusulas cuando se presenten reclamaciones por los asegurados, que están poniendo en evidencia la ausencia de información adecuada.

Estas razones han llevado a recomendar a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones que se valore la necesidad de establecer restricciones a esta práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de los seguros de protección de préstamos y que se observe una mayor diligencia por parte de las compañías aseguradoras a la hora de redactar las pólizas, así como que se extremen las cautelas en la interpretación que se efectúa de estas pólizas, ya que está claro que los ciudadanos no han prestado su consentimiento libremente para su contratación y, desde luego, no han prestado su consentimiento informado (11021077, 11010306, 11016596, 11016596, 11021810, 11021813, 11022004 y otras).

La Comisión Ciudadana Antisida planteó la problemática derivada de la negativa de las compañías de seguros a dar cobertura en sus pólizas de seguros de vida y de asistencia sanitaria a personas que padecen VIH/SIDA.

La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones indicó al respecto que para las entidades aseguradoras, la contratación de un seguro de asistencia sanitaria o de vida tiene un carácter voluntario y entra en el ámbito de la actividad aseguradora privada; actividad que se rige por el principio de libertad de mercado si bien con sujeción a la normativa reguladora de tal actividad aseguradora y de las entidades que la practican. En el ámbito de la técnica aseguradora, corresponde a la entidad efectuar una valoración del riesgo a fin de determinar la viabilidad de su asunción y la determinación de las condiciones, entre otras económicas, en que se otorga la cobertura. Puede ocurrir que las contingencias o sucesos cubiertos no sean asegurables o carezcan de experiencia actuarial o estadística siendo la tarificación imposible o no se puedan medir los riesgos ni las probabilidades de ocurrencia o predecir el coste futuro de los posibles siniestros.

Para esta Institución la mayor parte de las entidades aseguradoras cuentan con suficiente experiencia como para poder tarificar los riesgos a los que puede dar lugar la cobertura de un asegurado que padezca un determinado síndrome, por lo que debería proponer a este tipo de clientes un determinado importe de la prima para que decidieran si contratar o no el seguro.

En cualquier caso tanto las entidades de seguros de asistencia sanitaria, como las que cubren el ramo de vida no pueden establecer discriminaciones en el desarrollo de sus funciones. Esto se entiende con independencia de que la valoración del riesgo influya en la tarificación y que el padecimiento de determinados síndromes pueda afectar a las coberturas contratadas y a las condiciones particulares del contrato que se suscriba. Esta circunstancia no puede suponer en ningún caso una barrera que impida de manera previa el acceso a un determinado tipo de contrato, con el que se pretende complementar la asistencia pública de salud y permitir el derecho a la protección de la salud al que alude el artículo 43 de la Constitución, o bien aportar como garantía la existencia de un seguro para poder acceder a la contratación de un crédito hipotecario (10027520).

11.2. Entidades financieras

La actuación del Servicio de Reclamaciones del Banco de España sigue siendo un motivo de queja constante porque no está cumpliendo la función tutelar que tiene encomendada, y no garantiza la defensa de los derechos de los clientes de las entidades de crédito, sino que la protección se suele inclinar hacia la entidad bancaria con la justificación de que debe primar la solvencia de las entidades sobre la protección de la clientela. Los ciudadanos se sienten desamparados porque dicho Servicio generalmente considera que no tiene competencia para valorar las reclamaciones presentadas y en la mayoría de los casos no se pronuncia sobre el fondo de las mismas (09022476, 11014624, 11016701, 11019159 y otras).

Desde el Informe anual de 2005 esta Institución ha reclamado la falta de nombramiento del Comisionado para la Defensa de los Servicios Financieros, previsto en el artículo 25 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Ordenación económica, desarrollada por el Real Decreto 303/2004, de 20 de febrero, por el que se aprobó el reglamento, que contaba con unas competencias más amplias en materia de defensa de los usuarios. Con la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se abando-

na esta idea encargando al Servicio de Reclamaciones del Banco de España la protección de los consumidores a través de la resolución de sus quejas.

Una de las quejas más comunes durante este ejercicio ha sido los productos de permuta financiera aparejados a los préstamos hipotecarios, con múltiples denominaciones siendo los más extendidos los *swaps*.

Como ya se viene indicando en los informes de años anteriores y tras las actuaciones de oficio iniciadas ante el Banco de España, esta Institución considera que las personas que han contratado estos productos buscaban protegerse de las subidas de los tipos de interés y no de sus bajadas. No parece que la oferta respete los parámetros de claridad y transparencia que deben presidir las relaciones entre las entidades y sus clientes, y, adicionalmente, al tratarse de productos financieros derivados, tampoco acatan la normativa europea en la materia, Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros. Aun cuando este tipo de productos vaya asociado a un producto hipotecario, su carácter de producto técnicamente complejo y de riesgo elevado no cambia, debido a que supone para el cliente un endeudamiento adicional y su finalidad puede no haber sido adecuadamente comprendida.

En todo caso, hubiese sido menos gravoso para los reclamantes haber contratado un préstamo con un tipo de interés fijo que, en ese caso, tendrían muy claro el riesgo que asumían, desconociéndolo en el caso de estos productos que les han ofertado, sin conocer la operativa real y compleja de estos productos por falta de información en algunos casos.

Una vez más los ciudadanos se sienten indefensos por ser la parte más débil frente a las entidades de crédito en estos contratos, teniendo que acudir a la vía judicial para dirimir estos conflictos, dada la ya referida falta de efectividad del Banco de España como órgano supervisor de la actuación de las entidades bancarias.

Con posterioridad a estas investigaciones, se tuvo conocimiento a través de un informe remitido por la Secretaría de Estado de Economía de que el Banco de España consideraba que este tipo de contratos son perfectamente legales, puesto que la legislación española reconoce el principio de la libertad de contratación; debiendo tenerse en cuenta que la libertad de contratación de las partes ha de conjugarse con la adecuada protección de los derechos de los consumidores, tal y como establece el ordenamiento jurídico español. Dicha protección se garantiza a través de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, y por la normativa de transparencia y protección de la clientela.

Asimismo, señalaba que el Banco de España entiende que es aconsejable que las entidades de crédito faciliten a sus clientes información específica adicional en los contratos de este tipo de productos sobre los siguientes aspectos:

- Información específica sobre el hecho de que, en determinadas circunstancias de evolución de los tipos de interés (bajistas), las liquidaciones mensuales resultantes de las cláusulas del contrato pueden ser negativas; para ello, se ofrecerá al cliente un cuadro que cuantifique, para el nominal del intercambio, el importe mensual de cada liquidación en función de distintos escenarios de tipos de interés.
- Identificación de la fórmula de cálculo del coste asociado a una cancelación anticipada del derivado, bien sea a instancias del cliente, bien sea derivada de la cancelación del préstamo o su subrogación por otra entidad, con un cuadro que cuantifique el citado coste en función de distintos escenarios de tipos de interés.

Para el Defensor del Pueblo la protección legal de estos productos complejos, no dirigidos inicialmente a este tipo de clientes, no es suficientemente garantista, por lo que se considera necesaria alguna normativa que regule la información que debe aportarse a cada tipo de cliente en relación con los productos objeto de la investigación.

Estas obligaciones activas de información se han regulado en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, obligando a las entidades que concedan créditos evaluar la solvencia del cliente. Son obligaciones pasivas de información destinadas a asegurar la concesión responsable del crédito. Estas previsiones han sido desarrolladas por la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios financieros, que dedica el capítulo II del título III, a las normas relativas a los créditos y préstamos hipotecarios. Esta orden sistematiza y actualiza la normativa anterior, recogida en la Orden de 12 de diciembre de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios, teniendo en cuenta las previsiones recogidas en la propuesta de Directiva de la Comisión Europea, sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial, de 31 de marzo de 2011.

Este nuevo marco legal incide en la educación financiera precontractual, obligando a las entidades bancarias a poner a disposición de los clientes:

— La «Guía de acceso al préstamo hipotecario», que debe elaborar el Banco de España, con información adecuada para adoptar la decisión de contratar o no el préstamo hipotecario.

— Ficha de Información Precontractual General.

— Ficha de Información Personalizada.

— Oferta vinculante con el plazo de vigencia de la misma no inferior a 14 días naturales desde su fecha de entrega.

Como novedad se regula la información mínima a suministrar en caso de que el banco incluya productos de cobertura.

En el acto de otorgamiento de la escritura de préstamo hipotecario mantiene la función del notario como asesor técnico del cliente, quien debe comprobar que el cliente ha recibido la información preceptiva y advertir al cliente de los principales riesgos que se asume en la operación.

Por su parte, la comercialización de los préstamos hipotecarios también se ha visto afectada por la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, aunque la citada ley no regula de forma específica el mercado financiero. En el ámbito bancario se aplica la Orden EHA/1718/2010, de 11 de junio, de regulación y control de la publicidad de los servicios y productos bancarios, desarrollada por la Circular 6/2010, de 28 de septiembre, del Banco de España, a entidades de crédito y entidades de pago, sobre publicidad de los servicios y productos bancarios, donde se recogen unos principios generales aplicables a toda la publicidad financiera.

Esta Institución considera que estos productos no son los idóneos para proteger a los clientes hipotecarios con tipos de interés variable, sino que constituyen productos especulativos que benefician, en todo caso, a las entidades financieras, que en lugar de cubrir el riesgo de subida de tipos estos derivados financieros «incrementan el riesgo de forma desproporcionada», no cumpliéndose, por tanto, los fines que pretende el citado artículo 19 de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de Reforma Económica, que es proteger a los clientes de las posibles subidas de los tipos de interés.

Por otra parte, la nueva Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios financieros, permite con carácter general que, las entidades bancarias proporcionen a los clientes servicios bancarios vinculados a la contratación de otros servicios financieros o no, como seguros, tarjetas, cuentas corrientes, etc., sin restricciones de ningún tipo, únicamente, exige a la entidad financiera que informe al cliente del coste separado de cada servicio, pero no siempre, sino en la medida en que este coste esté disponible para la entidad. Estas prácticas deberían haberse regulado con más limitaciones, porque pueden convertirse con facilidad en abusivas, pues con la concesión de préstamos se podrá obligar al cliente a contratar productos vinculados que no han sido solicitados. Cuando un cliente solicita un servicio no debería verse obligado a contratar otros productos que no desea, sin embargo el artículo 12 de la citada orden lo permite sin matices. Sin olvidar que para declarar una práctica como abusiva ha de seguirse un proceso judicial.

En consecuencia, antes de la entrada en vigor de la citada Orden EHA 2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, se ha considerado necesario iniciar una actuación de oficio, para conocer si existen en el mercado financiero productos que verdaderamente protejan a los clientes hipotecarios de las subidas de los tipos de interés, y, en caso contrario, se considere la posibilidad de regularlos (11024350).

A pesar de que la citada Orden EHA/2899/2011 pretende el establecimiento de la transparencia en el mercado financiero, observa una tendencia proteccionista con la banca en detrimento de los consumidores, llegando incluso a reducir la protección que el cliente bancario tenía reconocida anteriormente. En consecuencia, esta Defensoría ha considerado conveniente iniciar una investigación de oficio para que, tanto el Banco de España como la Secretaría de Estado de Economía aclaren algunos aspectos que o bien no se recogen en la citada orden, o bien no se abordan de forma completa en la misma.

1) Se constata un desequilibrio entre las partes puesto que se prevén las consecuencias del incumplimiento para el deudor, persona física, pero no para el acreedor, entidad bancaria.

2) El ámbito de aplicación de la orden se extiende solamente a las personas físicas, quedando excluidas las personas jurídicas. Además, en el caso de las personas físicas que actúen en el ámbito de su actividad profesional o empresarial, se prevé la posibilidad de que las partes puedan renunciar a la aplicación de toda la orden o de parte de ella, lo que contraviene lo previsto en la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios.

3) Respecto a las comisiones, se produce un retroceso en los derechos de los clientes respecto a la situación anterior, puesto que no se prevé la obligación de las entidades de registrar previamente sus comisiones en el Banco de España, ni se establecen límites máximos.

4) Se da carta de naturaleza a los servicios bancarios vinculados, sin restricción alguna. Estas prácticas podrían convertirse en abusivas si no se regulan de forma más restrictiva.

5) En cuanto a las peticiones de préstamos, la orden prevé que se efectúe una evaluación exhaustiva del solicitante, debiendo aportar numerosa información sensible que está protegida por la legislación de protección de datos. Sin embargo, no se pronuncia sobre el tratamiento de dichos datos cuando se deniega el prés-

tamo al solicitante, los cuales deberían ser eliminados de la base de datos y de los expedientes para que no sean susceptibles de ser utilizados.

6) Se obliga a las entidades bancarias a poner a disposición de los clientes la ficha de información personalizada (FIPER) y la ficha de información precontractual (FIPRE), pero no se incluye el derecho de libre elección de notario, aunque esté reconocido.

7) El Banco de España tendrá que elaborar una guía de acceso al préstamo hipotecario con la finalidad de facilitar a los clientes información adecuada para adoptar sus decisiones de financiación, sin establecer el plazo para su elaboración, la forma en que la misma se va a desarrollar, ni tampoco se indica si va a existir participación de los diferentes operadores. Además, sería conveniente que la misma incluyera un código de buenas prácticas bancarias en ejecución hipotecaria, así como información sobre la misma.

8) En la nueva orden la entrega de la oferta vinculante ha dejado de ser obligatoria para los bancos y sólo se entregará cuando el cliente la solicite.

9) En materia hipotecaria se sigue aceptando que se ofrezcan al cliente productos de gran complejidad técnica cuyo funcionamiento excede del conocimiento de la gran mayoría de los clientes, como las cláusulas de suelo (11024381).

Al igual que en años anteriores se han seguido recibiendo numerosas quejas en relación a dichas cláusulas de suelo. Tras la investigación iniciada con el Banco de España y con la Secretaría de Economía ambos organismos alegan que las cláusulas son fórmulas contractuales válidas, siempre que estén reflejadas en el contrato de préstamo, y que es competencia de las autoridades judiciales apreciar el carácter abusivo o el incumplimiento de la legislación bancaria.

Sin embargo, considerando que existe una clara falta de reciprocidad en la aplicación de estas cláusulas, de las que los ciudadanos no son informados adecuadamente a la hora de firmar el correspondiente contrato, por lo que se ven desprotegidos en el ejercicio de sus derechos, se solicitó la adopción de medidas que garantizasen la protección de los usuarios de servicios financieros a la hora de incluir este tipo de cláusulas en sus contratos hipotecarios.

La Secretaría de Estado considera que con la aprobación de la citada Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, se mejora sustancialmente el anterior marco de protección de los clientes de los servicios bancarios, puesto que se refuerzan las obligaciones de transparencia y difusión de información relativa a las cláusulas suelo, que el cliente debe ponderar antes de su contratación.

En concreto, se exige que se entregue información adicional que recoja de forma separada los datos más relevantes para el cliente específicamente referidos a cláusulas de suelo o techo; y se reitera la obligación del notario de advertir expresamente a los clientes de los efectos que tienen los límites a la variación del tipo de interés ante la alteración efectiva del tipo de referencia, debiendo advertir expresamente las diferencias entre los límites al alza y a la baja, así como el establecimiento, en su caso, de sólo un límite máximo a la bajada del tipo de interés. Asimismo, se ha incluido tanto en la Ficha de Información Precontractual como en la de Información Personalizada menciones expresas a la información más relevante relativa a las cláusulas techo o suelo.

A juicio de esta Institución, el problema radica no ya en la normativa reguladora de esta materia, sino en su correcta aplicación, puesto que si bien con anterioridad ya se

exigía que se facilitara información suficiente a los clientes, tanto por parte de las entidades de crédito como por parte de los notarios, de las quejas recibidas se desprende que los ciudadanos se han visto desprotegidos en este sentido.

A la espera de comprobar la implementación de las medidas acordadas en la referida orden, se ha procedido al cierre de las investigaciones iniciadas (10002037, 10003024, 10004577, 10006648, 10006811, 10010186, 10010583, 10012417 y 10025874, entre otras).

11.3. Actuaciones derivadas de la coyuntura económica

Aunque en enero de 2012 se ha presentado un estudio en las Cortes Generales sobre «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo», en este epígrafe se hace alusión a algunas intervenciones de esta Institución, que también se recogen en el mismo, pero que forman parte de la gestión del año 2011.

A) Insolvencia familiar

Un considerable número de ciudadanos desde el año 2009 ha reclamado la necesidad de que se regulara la quiebra personal, puesto que a todos les era común el deseo de atender sus deudas pero, ante la falta de liquidez, entendían que la regularización de su situación debía realizarse de acuerdo con un plan pactado con sus acreedores y bajo el arbitrio y control de la Administración o del Juzgado, de modo que atendiendo sus obligaciones, también se les permitiera cubrir sus necesidades vitales mínimas y las de sus familias, y no se vieran inmersos en un procedimiento que afectara tanto a su patrimonio como a su salud y su dignidad. En especial aludían a la diferencia que debía establecerse entre quienes se encontraban en situaciones provocadas por circunstancias coyunturales y aquellos que no habían sido diligentes con su gestión económica.

Como ya se ha indicado en informes anteriores, la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, se aplica con idéntico procedimiento a todo deudor, persona jurídica o física, con independencia de si ejerce o no una actividad empresarial. Sin embargo esta norma está destinada fundamentalmente a las personas jurídicas, o bien a profesionales y empresarios, ya que su objeto principal es la continuidad de las actividades económicas buscando la satisfacción de los acreedores. Pero este tipo de legislación no es adecuada a los problemas derivados de la insolvencia personal o de la que afecta a las familias, sobre todo porque la naturaleza de la incapacidad económica de unos y otros difiere considerablemente.

Las principales razones por las que se considera que este procedimiento no es idóneo para la insolvencia familiar o personal son: a) el elevado coste del procedimiento que provoca un mayor empobrecimiento a quien ya se encuentra en una situación precaria; b) la dilación excesiva en el tiempo del mismo; c) la no suspensión del crédito hipotecario durante su tramitación; d) la dificultad de concluir convenios entre el deudor y sus distintos acreedores debido a la institución de la responsabilidad patrimonial universal de las personas físicas.

Existe además en otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno la figura, con diferentes modalidades, de la exoneración de deudas pendientes, generalmente para enfrentar los casos de sobreendeudamiento de personas físicas de buena fe, que ven perdonadas sus deudas o parte de ellas sin el consentimiento de los acreedores, siempre

que se cumplan determinados requisitos: es lo que viene a representar la segunda oportunidad. Sin embargo, esta figura no encuentra su reflejo en el ordenamiento jurídico español que, como ya se ha indicado, sigue el principio de responsabilidad patrimonial universal para las personas físicas, y la Ley concursal española recoge como finalidad del concurso la satisfacción de los acreedores. Además, la ley propicia en todo momento que el deudor anticipe el concurso para evitar que la situación se agrave en perjuicio de los acreedores. Aunque existe un debate al respecto entre quienes defienden la segunda oportunidad y quienes propugnan la responsabilidad, esta figura existe, entre otros países, en EE. UU., Alemania, Francia, Austria, Finlandia, Italia, Bélgica y Portugal.

Ante la falta de remedios que brinda la legislación española para la insolvencia de las personas físicas, esta Institución consideró procedente iniciar una investigación con la Secretaría de Estado de Justicia y con el Gabinete de Presidencia del Gobierno, con el fin de conocer si existían previsiones de reforma de la legislación procesal para encauzar de una manera eficaz las pretensiones de las familias y los ciudadanos que afrontaban la incapacidad económica para pagar sus deudas a la vista de que el procedimiento concursal, si bien estaba siendo utilizado como vía para enfrentar tramitar las situaciones surgidas, no era la respuesta adecuada para las personas físicas, ya que una de las principales deudas que no podían pagar era la hipotecaria, así como otras cuestiones que no hallaban solución en el mismo.

En líneas generales se trata de arbitrar los mecanismos que propicien la resolución de problemas derivados de situaciones de insolvencia personal o familiar mediante un plan pactado con los acreedores bajo el arbitrio y control de la Administración o del juzgado, de modo que atendiendo sus obligaciones también se les permitiera cubrir sus necesidades vitales mínimas y las de sus familias sin necesidad de verse inmersas en un procedimiento de subasta que afecta tanto a su patrimonio como a su salud y dignidad.

Tanto el Ministerio de Justicia como la Presidencia del Gobierno mostraron sensibilidad ante estos asuntos, y la Secretaría de Estado de Justicia consideró la necesidad de analizar el problema para estudiar una posible reforma de la legislación concursal en este concreto ámbito. A la vista de que se tenía pensado estudiar el problema se suspendieron ambas investigaciones en tanto se facilitaba información acerca de los estudios que se realizaran para promover la citada reforma.

Posteriormente, comunicaron que en el anteproyecto remitido el 17 de diciembre de 2010 para la reforma de la Ley concursal no figuraban medidas tendentes a la protección de las personas físicas en relación con la posibilidad de incurrir en mora por impago de la hipoteca del inmueble que constituyera su vivienda habitual y se remitía la búsqueda de soluciones a la Subcomisión de la Vivienda del Congreso de los Diputados, por considerar que era más oportuno que esa cuestión fuera debatida, junto con otras relacionadas, en el seno de dicha Subcomisión, en lugar de incluirlo en la reforma de la Ley Concursal.

Si bien se valoró positivamente la creación de esa Subcomisión, no se consideró justificado que en el proyecto de reforma de la Ley Concursal no se previera medida alguna relativa a la protección de las personas físicas por insolvencia sobrevenida, y por ello formuló una Recomendación al Gabinete de la Presidencia del Gobierno y a la Secretaría de Estado de Justicia para que se estudie de nuevo el problema de la insolvencia personal valorando la oportunidad de establecer una regulación específica y concreta sobre el concurso de las personas físicas no empresarias, y para que se estudie la modificación de la normativa existente con la finalidad de equilibrar los derechos y obligaciones en

la resolución de la relación hipotecaria, teniendo en cuenta los derechos garantizados por la Constitución española, que compromete a los poderes públicos a establecer las condiciones de su realización, removiendo asimismo los obstáculos que impiden que los derechos y los principios que lo fundamentan sean efectivos, y evitar así la exclusión social a la que inevitablemente se están viendo sometidas muchas personas y familias por el actual marco legal existente.

El Gabinete de la Presidencia del Gobierno rechazó la recomendación alegando que la mayoría de los ciudadanos pueden atender sus pagos hipotecarios, y que en el Derecho español ya cabe la dación en pago para saldar las deudas hipotecarias cuando sea explícitamente pactada, así como que la normativa concursal también es aplicable a los deudores que no son comerciantes. Consideraba así suficientes las medidas adoptadas: acompasar las tasaciones con el valor real de los inmuebles; reducir costes procesales; programa de moratoria temporal y parcial en el pago de cuotas hipotecarias para desempleados y autónomos con reducción significativa de ingresos; ampliación gratuita de plazos de los préstamos hipotecarios; Línea ICO-Moratoria; elevación del umbral de inembargabilidad en la LEC cuando el precio obtenido por la venta de la vivienda habitual sea insuficiente para cubrir el crédito.

En relación con la reforma de la Ley Concursal y de otras leyes españolas señalaban que el Gobierno ha ejercido la iniciativa legislativa en los términos que ha considerado más convenientes para los intereses generales del país, sopesando la situación económica y social, así como el eventual respaldo parlamentario que encontrarían sus propuestas, entre otros factores.

Por su parte la Secretaría de Estado de Justicia también ha rechazado la recomendación, con base en que la trascendencia del problema, así como las diversas implicaciones económicas y sociales de las distintas respuestas requieren un análisis amplio y sosegado, que consideran deberá continuarse en la siguiente legislatura.

Esta Defensoría considera fundamental que se dé un tratamiento jurídico particular a las personas físicas en una coyuntura de sobreendeudamiento, pues éstas plantean unas necesidades que las distancian del funcionamiento societario que deben ser abordadas de forma específica. Las circunstancias personales influyen en la situación económica: la existencia de matrimonio, el régimen económico de éste, la posibilidad de un divorcio, el derecho de alimentos, la inexistencia de bienes y derechos presentes, etc., todas estas razones ponen más claramente de manifiesto, si cabe, que la regulación diferenciada de la insolvencia personal y familiar no es una cuestión caprichosa sino una exigencia social.

No puede aceptarse como justificación para no abordar el estudio del problema el hecho de que, al parecer, la mayoría de los españoles sean capaces de hacer frente al pago de sus deudas, ya que los procedimientos se regulan como una vía para la solución de los conflictos y no por la intensidad de su uso. Por ello, nuevamente se ha reiterado la recomendación más arriba indicada (09003649).

B) Dación en pago

La compra de la vivienda ha constituido, al menos hasta el presente, la principal inversión que hacen la mayoría de los ciudadanos españoles, siendo habitual que esta adquisición se lleve a cabo a crédito con la garantía de la propia vivienda. En aplicación de las normas de prudencia y buenas prácticas financieras la capacidad de reembolso del

crédito debía presidir el grado de endeudamiento. Sin embargo, las entidades han venido facilitando de forma imprudente el crédito que ha sido aceptado por los consumidores, también de forma imprudente, provocando el sobreendeudamiento de personas físicas.

La reciente crisis económica ha agravado el problema del sobreendeudamiento. Muchas personas han visto reducidos sus ingresos y aunque quieren no pueden hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias.

Esta cuestión se planteó a la Secretaría de Estado de Justicia y a la Presidencia de Gobierno. Ambos organismos informaron de la creación de la Subcomisión de la Comisión de Vivienda del Congreso de los Diputados para analizar los elementos de mejora en el sistema hipotecario español, en particular, respecto a aquellas condiciones que pudieran ser consideradas abusivas. En la respuesta recibida también se explican las medidas adoptadas en el seno del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que ha ampliado el límite de inembargabilidad de rentas de deudores que han perdido su vivienda habitual en una ejecución hipotecaria, mediante la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, incrementándose hasta el 150 por ciento del salario mínimo interprofesional como límite inembargable. El aumento del porcentaje adicional inembargable hasta el 30 por ciento por persona dependiente del núcleo familiar y no perceptora de ingresos, y también el mismo límite para aquellos cuyos ingresos anuales no alcancen el salario mínimo interprofesional, así como el importe de la adjudicación al acreedor del inmueble embargado se ha de realizar por un precio nunca inferior al 60 por ciento del valor de tasación, y la reducción de la cuantía del depósito para concurrir a subasta hasta un 20 por ciento.

Las medidas señaladas no dejan de ser un avance pero no solucionan el problema que se genera para quienes han perdido su vivienda habitual o están en vías de hacerlo y además continúan debiendo dinero a las entidades de crédito de por vida.

El artículo 47 de la Constitución española reconoce el derecho de todos a una vivienda digna, y si bien es cierto que no se establece un derecho subjetivo, no deja de contener un mandato o directriz de las actuaciones que los poderes públicos desarrollen en esta materia. Así, cualquier norma que directa o indirectamente afecte a la vivienda habitual ha de tener presente este derecho procurando evitar la exclusión social que la falta de vivienda puede conllevar.

Es cierto que la mayor parte de la responsabilidad del endeudamiento recae sobre los particulares, pero no es menos cierto que las entidades bancarias tampoco han sido diligentes y, sin embargo, encuentran más ayuda para superar su problema.

La crisis ha sido una situación imprevisible para los ciudadanos, que cuando suscribieron los préstamos hipotecarios se encontraban en condiciones de hacer frente a la obligación contraída. Sin embargo, el devenir de la economía les ha colocado en una posición que les incapacita temporalmente para ello, por lo que hay que plantearse la responsabilidad del deudor, cuando el incumplimiento viene derivado de circunstancias ajenas a su control. Así, el artículo 1.105 del CC establece que habrá caso fortuito y el deudor no tendrá que responder, cuando la circunstancia que genere la falta de cumplimiento haya sido imprevisible e inevitable empleando la diligencia exigible.

Las personas físicas o pequeños empresarios y profesionales, en especial los autónomos, precisan mantener sus viviendas y sus medios de producción para poder ser elementos activos y no pasivos en la lucha por salir de esta situación. Por ello se debería examinar la posibilidad de dividir en subtipos los créditos hipotecarios y otorgar diferente consideración en caso de mora o impago a las viviendas habituales y locales de

negocio en los que se ejerce la profesión habitual frente a cualquier otra adquisición de bienes inmuebles en los que éstos se constituyan en garantía.

Por tanto, la dación en pago que, evidentemente, restringe la responsabilidad y la reparte entre las partes intervinientes en la operación podría limitarse, exclusivamente, a esas adquisiciones de carácter necesario, dejando un sistema agravado de responsabilidad para otro tipo de adquisiciones.

Del mismo modo, tanto la vivienda habitual como el local de negocio deberían recibir una protección extraordinaria en una ejecución hipotecaria, ya que su pérdida multiplica el riesgo de pobreza debido al desempleo y a la escasa probabilidad de recuperar la capacidad productiva, así como la de convertirse en una rémora para el resto de la sociedad, convirtiendo individuos capaces de generar riqueza en otros necesitados de prestaciones sociales solidarias.

Es imperativa la necesidad de promover garantías en la tasación de las viviendas sujetas a estas posibles ejecuciones, tanto en la valoración real de las mismas, como en la intervención de terceros imparciales e independientes que garanticen que no se va a producir un lucro excesivo para el acreedor en detrimento no sólo del deudor, sino del conjunto de la sociedad que está soportando las consecuencias de la crisis.

Esta corrección de los procedimientos que debería ser aplicable a los que ya están en curso precisa eliminar cláusulas abusivas e incorporar procedimientos que ya existen en las leyes españolas y que podrían ejercitarse de ser accesibles para los afectados.

No tiene encaje constitucional privar a las personas de los medios mínimos necesarios para el mantenimiento de sus necesidades y las de su familia, lo que motiva que esta Institución precise solicitar que se evalúen medidas que atajen las situaciones descritas en la pérdida de la vivienda o el local de negocio como consecuencia de la mora en un préstamo hipotecario, así como de medidas paliativas para aquellos que en el momento actual se encuentran en riesgo de exclusión por haber sido ya privados de estos medios.

Estas y otras razones expuestas en el estudio denominado «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo» han llevado a formular una recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia y al Gabinete de Presidencia del Gobierno para que se estudie la adopción de medidas extraordinarias para que los deudores de buena fe, que se encuentran en riesgo de perder la vivienda habitual o el local de negocios, donde se ejerce la profesión o actividad que constituye su forma de vida, puedan continuar utilizando tanto la vivienda como el local por un precio o cualquier otro tipo de compensación. Las medidas de carácter extraordinario se proponen para hacer frente a la actual situación de crisis y con ellas no se pretende un enriquecimiento injusto de los deudores, sino que se busca su recuperación económica y su integración social.

Del mismo modo, y también con carácter extraordinario, para los supuestos en que estas personas inmersas en un proceso de ejecución hipotecaria, en el que van a perder su vivienda o local de las anteriores características y con la venta de los mismos no se cubre la cantidad adeudada, se recomienda que se arbitre un sistema que impida que estas personas permanezcan endeudadas de por vida. De tal suerte que cualquier mejora en su situación económica únicamente vaya a servir para el pago de la deuda persistente que, en la mayoría de las ocasiones, ha crecido de forma desmesurada por la mora, generando gastos e intereses que no deberían repercutir en estos momentos en esos deudores de buena fe (09001191, 11004262, 11004607, 11005189, 11005552, 11006742, 11009268, 11009733 y otras muchas).

Las líneas de créditos del Instituto de Crédito Oficial han sido objeto de diferentes reclamaciones, el mayor número de quejas se agrupan en torno a las líneas ICO-PYMES, ICO-Moratoria Hipotecaria e ICO universidad.

En este ámbito continúa abierta una investigación ante el Ministerio de Economía y Hacienda relativa a la Línea Ico-Moratoria Hipotecaria para familias, línea cerrada el pasado 28 de febrero de 2011. Durante su vigencia se aprobaron un total de 13.665 operaciones, por un total de 78.004.137,03 euros, de los 6.000.000.000 de euros que estaba dotada la citada línea. El Ministerio de Economía y Hacienda ha valorado como positivos los resultados.

Sin embargo, dado que la vigencia de la línea ya ha finalizado, y teniendo en cuenta el preocupante crecimiento de desempleo y de las ejecuciones hipotecarias, así como la baja utilización de los recursos financieros inicialmente estimados para esta línea de financiación, se ha considerado necesario formular una recomendación para que se valore la oportunidad de ampliar la vigencia y el ámbito de aplicación de la Línea Ico-Moratoria Hipotecaria, o se prevean otras medidas para paliar las consecuencias de esta situación tan negativa para las familias y los ciudadanos abocados a la exclusión social (09008467, 09006030, 09006242, 09008468, 09009174, 09009292, 09009315, 09009389, 09009634, 09009654, 09010111, 09010766, 09010861, 09010949 y muchas más).

Como novedad durante este ejercicio, se han tramitado diversas quejas planteando distintos problemas relacionados con la Línea Ico-Préstamo Universidad de posgrado y doctorado.

En la Línea ICO-Préstamo Universidad 2011, el problema fundamental es que los tiques de autorización del Ministerio de Educación únicamente tienen un plazo de validez de 45 días naturales, y la solicitud se puede efectuar a través de la página web, antes de que las entidades bancarias estén en disposición de poder comenzar a gestionar los préstamos, por lo que muchas peticiones se quedan sin financiación.

Tras las gestiones pertinentes del Instituto de Crédito Oficial, el Ministerio de Educación ha accedido a ampliar la vigencia de los tiques, indicando que ninguno de ellos ha caducado o caducará por este motivo y, por tanto, los préstamos se pueden solicitar a las entidades bancarias adheridas que también están ya operativas (11007452).

Otra problemática ha sido la interrupción del plazo de amortización del préstamo Renta Universidad de la convocatoria de 2007-2008. El Instituto de Crédito Oficial, informó que el Ministerio de Educación en colaboración con el Instituto de Crédito Oficial puso en marcha en 2007 la Línea ICO-Préstamos Renta Universidad 2007/2008 cuya regulación, contenida en la orden ECI/1702/2007, de 12 de junio, perseguía otorgar préstamos a graduados universitarios ligados a la posesión de una renta futura. Fruto de dicha iniciativa, ambos organismos suscribieron un convenio de colaboración en el que el campo de actuación del Instituto se ceñía a la puesta a disposición de préstamos en condiciones preferentes especialmente diseñados para los graduados universitarios. Su compromiso era gestionar la línea de financiación, con los criterios acordados con el Ministerio de Educación, mediante la suscripción de contratos de mediación con aquellas entidades de crédito adheridas a la línea.

El plazo de amortización del préstamo es de 8 años, siendo los 2 primeros años de carencia obligatoria más el período que transcurría hasta el primer día 15 de marzo posterior a los dos años de la firma del contrato. El plazo de amortización empieza a contar a partir del ejercicio siguiente a aquel en el que la renta del prestatario sobrepase en el ejercicio anterior el umbral de base imponible general y del ahorro/IRPF de

22.000 €/año. Este período de amortización se interrumpe y se amplía el período de carencia durante los años en los que el cliente lo solicite, siempre que lo haga dentro de la primera quincena de enero de cada año. De este modo, una vez transcurridos los dos primeros años de la vigencia del préstamo, el cliente se obligaba, con periodicidad anual, a entregar a la entidad bancaria una declaración jurada de los ingresos percibidos en el ejercicio anterior y, en aquellos casos en los que no alcance el umbral de base imponible general y del ahorro/IRPF de 22 000 euros/año (o el mínimo exento que estuviese en vigor en esa fecha), obtiene la prórroga del período de carencia por un año más.

Según el Convenio de Colaboración de la Línea ICO-Préstamo Renta Universidad 2007/2008 firmado entre el ICO y cada una de las entidades financieras colaboradoras, son estas las encargadas de recibir las declaraciones juradas de los estudiantes y de gestionarlas, debiendo remitir al Instituto un listado con el nombre de los estudiantes que hubieran presentado la declaración jurada ante la entidad.

En consecuencia, los estudiantes están obligados a presentar una declaración jurada dentro de la primera quincena de enero de cada año, para beneficiarse de la ampliación del plazo de carencia de amortización del préstamo. En ocasiones, pese a que los interesados habían cumplido el requisito de presentar la declaración jurada en el plazo estipulado, la entidad bancaria por desconocimiento o por error no ha trasladado esta información al ICO, por lo que comenzaron a cobrar las cuotas de amortización.

Tras la oportuna investigación de esta Defensoría ante el Instituto de Crédito Oficial, y dado que las causas detectadas habían sido ajenas a los interesados, el ICO solicitó al Ministerio de Educación la suspensión de la amortización prevista en los contratos suscritos por los interesados y la entidad bancaria y el retroceso de las cuotas que abonaron de 2011, solucionándose el problema (11008423, 11009113, 11010044, 11011777 y 11024484).

11.4. Gas

Las cuestiones que han surgido fundamentalmente en relación con el servicio de gas natural tienen que ver con el retraso en la atención de las solicitudes de suministro de nuevos puntos de gas natural por las empresas comercializadoras. Ello obedece al proceso de liberación del suministro de gas natural, que se produjo con la modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, mediante la Ley 12/2007, de 4 de julio, que hizo variar sustancialmente la estructura del sector en cuanto al suministro a los consumidores domésticos. Así, se pasó de un régimen en que el suministro a tarifa se llevaba a cabo por las empresas distribuidoras, que ejercen una actividad regulada sujeta a autorización, a otro régimen en el que todos los suministros se atienden por compañías comercializadoras, que pueden ejercer su actividad libremente siempre que cumplan una serie de requisitos que no tienen que ser demostrados *ex ante* a la Administración.

Entre las obligaciones de los comercializadores que recoge el artículo 81.2 de la citada ley no se encuentra la de atender las solicitudes de suministro ni tampoco se encuentra esa obligación en el desarrollo legislativo de esta actividad mediante el artículo 19 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural. El artículo 82 de la Ley del Sector de Hidrocarburos creó una nueva figura, denominada suministrador de último recurso, y la pues-

ta en marcha del suministro de último recurso quedó regulada en el artículo 2.1 del Real Decreto 104/2010, de 5 de febrero, que establece que el comercializador de último recurso tendrá la obligación de atender las solicitudes de suministro de gas de aquellos consumidores que tengan derecho a acogerse a esta tarifa. También en esa disposición se establece que a todos los consumidores con derecho a acogerse a la tarifa de último recurso de gas natural se le aplicarán los preceptos relativos al suministro a tarifa establecidos en el Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, que dispone que la solicitud de contratación y puesta en servicio de un nuevo suministro en el caso del mercado a tarifas efectuada por el consumidor a la empresa distribuidora, denominada en el régimen actual empresa suministradora de último recurso, será atendida por aquella en un plazo no superior a seis días hábiles desde la finalización de las instalaciones particulares del consumidor si estas no estaban preparadas al finalizar la acometida. En el caso del mercado liberalizado, la solicitud de puesta en servicio formulada por el consumidor deberá ser realizada por escrito, y la empresa distribuidora, una vez validada la solicitud, procederá a dar servicio al nuevo consumidor en un plazo no superior a seis días hábiles a partir de la solicitud, comunicando al usuario y a la empresa comercializadora la fecha de inicio de suministro, y anotará en la base de datos de puntos de suministro la nueva situación del mismo.

La Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid destaca en el informe emitido con ocasión de un supuesto por retraso prolongado en dar de alta el suministro de gas en una vivienda de obra nueva, que la falta de desarrollo normativo adaptado a las consecuencias de la liberalización del suministro de gas natural provoca que existan controversias en cuanto a los derechos y obligaciones de los agentes del sistema y de los consumidores, significando que el desarrollo reglamentario básico, de competencia estatal, al haber quedado obsoleto, no permite a los órganos competentes de las comunidades autónomas pronunciarse sobre los conflictos con celeridad; si bien, dentro del ámbito de sus competencias y con base en la reglamentación actualmente vigente, se ha atendido en parte el objeto de las reclamaciones presentadas, tratando los retrasos como suspensiones de suministro, de tal modo que el cliente perciba un descuento en la factura por la falta de suministro sufrida, cuyas resoluciones en este sentido han sido recurridas ante los tribunales de lo contencioso-administrativo por las compañías comercializadoras, que consideran que no están sujetas a esta reglamentación, entendiendo que su relación con los clientes en lo referente a condiciones del suministro, seguridad, continuidad del servicio, calidad, repercusiones económicas por incumplimiento de la calidad del suministro, medición y facturación del mismo, causas de rescisión, mecanismos de subrogación y mecanismos de arbitraje en su caso, solo queda regulada por las condiciones del contrato privado que firmen, según lo establecido en el artículo 38 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre. En este punto hay que tener en cuenta que al no disponer el usuario de copia del contrato hasta que tiene el suministro en su domicilio, puesto que en la mayor parte de los casos la contratación es telefónica, los ciudadanos se encuentran con un régimen jurídico que no les ampara, toda vez que no están en condiciones de negociar las condiciones del contrato.

En el caso objeto de investigación la Administración inició una serie de trámites con el objeto de determinar la conveniencia de iniciar el correspondiente procedimiento, y, a tal efecto, se ha requerido a las distintas empresas implicadas que aporten una serie de informes y alegaciones.

Sin perjuicio de ello, dado que los problemas que encuentran los usuarios para que se atiendan sus solicitudes de suministro de gas natural, cuando se trata de nuevas altas, son comunes en todo el territorio nacional, se trasladó esta cuestión a la Comisión

Nacional de Energía para que se tenga en cuenta en la redacción del desarrollo reglamentario pendiente en esta materia.

La Comisión Nacional de Energía envió a la Consejería de Economía y Hacienda una propuesta de modificación del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, en la que se adapta la reglamentación al nuevo esquema del sector del gas natural, advirtiendo que no recoge expresamente la obligación de las compañías comercializadoras, que no sean de último recurso, de atender solicitudes de suministro ni plazo máximo para atenderlas, lo que dio lugar a formular una serie de observaciones a la Comisión Nacional de Energía para su inclusión en la redacción del texto definitivo. Considerando de suma importancia tales observaciones, se solicitó a la Comisión Nacional de Energía un informe sobre el asunto objeto de análisis, y otro informe a la Consejería de Economía y Hacienda sobre el resultado de los trámites iniciados con las citadas mercantiles, ninguno de los cuales han sido remitidos (11015976).

En el pasado informe se dejó constancia de un siniestro ocurrido en Madrid, en diciembre de 2009, a consecuencia de una explosión por fuga de gas, que dejó totalmente destruida una vivienda, con resultado de siete personas heridas y numerosos daños en instalaciones colindantes, no haciéndose responsables las empresas a las que se dirigieron los afectados tras los hechos. La Secretaría de Estado de Energía, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio informó de que, con independencia de cuál sea la empresa comercializadora, la empresa suministradora está obligada a atender las incidencias que se presenten en sus instalaciones de distribución, conforme establece la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos. Dado que las competencias en orden a supervisar el cumplimiento de las funciones de las empresas distribuidoras corresponden a las comunidades autónomas, se puso en conocimiento de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid la reclamación del interesado.

Desde la dirección general mencionada se requirió información sobre los hechos denunciados a la empresa comercializadora y a la distribuidora, deduciendo que la interrupción del suministro se debió a causas de fuerza mayor como es la puesta en seguridad de la zona tras un accidente, y que el proceder de la distribuidora fue adecuado a sus obligaciones reglamentarias. Tampoco se puede tachar de incorrecta la actuación de la empresa comercializadora al avisar de la incidencia al distribuidor que es el encargado de atender las urgencias, de acuerdo con la organización del sector del gas natural y la normativa sectorial. La conclusión que extrae la citada Administración es que el modo de repartir las responsabilidades de la atención a la llamada por falta de suministro entre el distribuidor y el comercializador en la práctica produjo una ineficiencia, pero reglamentaria, y en tanto que la Administración General del Estado no actualice esta reglamentación de su competencia, la legislación en vigor en materia de suministro de gas natural no permite iniciar ningún tipo de procedimiento. Dado que hay en curso una investigación ante la Comisión Nacional de la Energía sobre el desarrollo reglamentario pendiente en esta materia, no se ha considerado necesario insistir sobre este asunto ante dicha Administración, procediendo a la finalización de la investigación (10001208).

11.5. Suministro de electricidad

La prestación del servicio público de suministro eléctrico por las compañías del sector ha sido este año, como en años anteriores, objeto de numerosas quejas. Una de las causas que mayoritariamente plantean los usuarios es el incumplimiento de los requisi-

tos previstos en el artículo 85 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas. Conforme a este precepto, la interrupción del suministro de energía eléctrica a consumidores privados a tarifa sólo podrá llevarse a cabo cuando se trate de facturas impagadas, no antes de que hayan transcurrido dos meses desde que se les hubiera requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se haya hecho efectivo, y conste su recepción por el interesado o su representante.

Del total de las quejas presentadas en este sentido un porcentaje elevado de ellas no pueden tramitarse porque no se han dirigido previamente a la Administración; si bien se facilita a los interesados información para que puedan reclamar ante el organismo competente, al tiempo que se pone en su conocimiento el plazo máximo que dispone la Administración para dar respuesta expresa a dichas reclamaciones. No obstante, son numerosas las investigaciones que se están llevando a cabo por suspensión del suministro eléctrico, pudiendo mencionar, entre otras, las iniciadas ante la Consejería de Economía e Industria de la Junta de Galicia, y ante la Dirección General de Ordenación Industrial, Energética y Minera de la Junta de Extremadura, que no han enviado el informe solicitado, y ante la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid, en relación con un supuesto en el que el afectado puso de manifiesto la situación de impotencia sufrida debido a la interrupción del suministro eléctrico a su vivienda, sin mediar notificación alguna ni explicación sobre la circunstancia justificativa de dicha acción, y que le había supuesto pagar a la compañía suministradora la cantidad de 2.618 euros por supuestas facturas impagadas. Contestó la consejería mencionada que se había iniciado el proceso de mediación voluntaria con la empresa reclamada, que resultó no ser competente, por lo que se contactó con la mercantil prestadora del servicio al consumidor, sin que ésta facilitara la información solicitada, siendo así que se iba a dar traslado de la citada reclamación a la Subdirección General de Inspección y Control para que se iniciasen las actuaciones inspectoras y, en su caso, sancionadoras que estime oportunas, estando a la espera de que se informe por la Consejería de Economía y Hacienda del resultado de tales actuaciones (11024710, 11024710 y 11010912).

En esta línea de actuación, en el informe anterior se reflejó la situación que estaban padeciendo 150 abonados de la localidad de Aranzueque (Guadalajara), que estando al día con el pago de los recibos de la luz, sufrieron la interrupción del suministro que afectó también al alumbrado público. La causa alegada por la compañía suministradora era que la línea no cumplía los requisitos de seguridad, lo que no resultó ser cierto tras la inspección realizada por la Delegación Provincial de Industria y Agricultura de Guadalajara y, por tanto, no concurrían las circunstancias requeridas en el artículo 87 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, exigiendo, sin ningún éxito, a la compañía suministradora que repusiera el servicio, el cual quedó finalmente restablecido directamente desde el centro de transformación, para que a partir de ese momento la compañía distribuidora se hiciera cargo de la propia red. No obstante lo cual, la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, a propuesta de la Delegación Provincial de Guadalajara, inició expediente sancionador contra la eléctrica que ha culminado imponiendo una multa a la citada mercantil de 25.000 euros (10011398).

La elevada cuantía o la forma abusiva de proceder de las empresas suministradoras en las facturaciones del consumo de energía eléctrica es un asunto que sigue siendo objeto de muchas quejas. Así la mala gestión de una compañía provocó a una ciudadana varios embargos por impago de una factura incorrecta por importe de 1.409,83 euros, cuando el gasto mensual es de 250 euros aproximadamente; la primera notificación judicial de embargo quedó sin efecto al reconocer la distribuidora que había sido

un error y que se estaba solucionando, no obstante lo cual, a los pocos meses recibió otra notificación judicial con tres embargos que le había supuesto la pérdida de una importante cantidad. Sobre esta cuestión se pronunció el Departamento de Empresa y Empleo de la Generalidad de Cataluña manifestando que la Dirección General de Energía, Minas y Seguridad había iniciado el correspondiente expediente administrativo para determinar si en la actuación de la empresa se han incumplido las obligaciones de calidad de atención al cliente establecidas por la Ley 54/97, del Sector Eléctrico y los reglamentos que la desarrollan (11040379).

La irregular práctica del silencio administrativo, de la que tantas veces hace uso la Administración, es el caso planteado por un abonado ante la falta de resolución del recurso de alzada, interpuesto en el año 2004, contra la resolución que desestimó la reclamación contra la compañía suministradora por prácticas abusivas relacionadas con la facturación de energía eléctrica. A ello contestó el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León que el citado recurso estaba desestimado por silencio administrativo en virtud de los prescrito en el artículo 115 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, en olvido de la obligación de resolver expresamente y de que en ningún caso la Administración pueda abstenerse de ello so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso; en razón de lo cual se formuló un recordatorio de deberes legales al mencionado Servicio Territorial de León que ha sido aceptado (11004037).

En este orden de cosas tiene especial interés la situación expuesta por el Ayuntamiento de Cártama (Málaga) sobre la posición presuntamente dominante y abusiva que las empresas suministradoras de electricidad tienen en el mercado eléctrico español. Se plantean las siguientes cuestiones fundamentales: la dificultad que encuentra para la contratación del suministro eléctrico en el mercado libre, principalmente por la exigencia de depósitos a cuenta para el inicio del suministro; el uso que de la vía de hecho, a través de cortes de suministro, realizan las compañías suministradoras del servicio eléctrico, y la necesidad de adoptar iniciativas legislativas en orden a facilitar el acceso al mercado libre de los consumidores.

Acerca de la primera cuestión, la Comisión Nacional de Energía señaló que el marco regulatorio del sector eléctrico es el aplicable a la contratación del suministro en baja tensión para la instalación. Dicho marco regulatorio no contempla excepción o diferencia alguna para los ayuntamientos ni para otras administraciones públicas. Por lo que se refiere a los contratos suscritos en el mercado liberalizado el Real Decreto 1955/2000 no establece reglas específicas relativas a los mecanismos de aseguramiento de pago por parte del consumidor, confiando a los pactos entre las partes la definición de tales garantías. Así, el artículo 81.3 del Real Decreto 1955/2000 establece que en las relaciones entre el consumidor y el comercializador u otro sujeto cualificado se está a lo que acuerden las partes, sin perjuicio de que las tarifas de acceso a las redes sean reguladas. De acuerdo con este precepto, en el caso de que no hubiese quedado así recogido en el contrato, y de que la compañía no quisiera hacer efectivo el mismo, el problema planteado quedaría dentro del ámbito de una relación jurídica privada entre un sujeto comercializador de energía eléctrica y una sociedad privada, regulada por el contrato formalizado. Si, por el contrario, el contrato recogía la exigencia de presentación de una garantía, la relación entre ambas partes debería ajustarse a lo acordado en el mencionado contrato.

En cuanto a la cuestión referida al corte de suministros titularidad del Ayuntamiento de Cártama se informó que la Delegación Provincial de Málaga incoó a la empresa

reclamada expediente sancionador por una presunta infracción de los plazos establecidos en el artículo 85 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, para el corte de suministro, encontrándose dicho procedimiento sancionador en tramitación.

Otros ayuntamientos y diferentes consumidores privados están afrontando dificultades semejantes a las expuestas por el Ayuntamiento de Cártama para la contratación del suministro en el mercado liberalizado, y que se concretan especialmente en dos aspectos: la insuficiente concurrencia de ofertas por parte de las sociedades comercializadoras, y la exigencia de garantías de pago o avales por parte de las comercializadoras que no siempre parecen estar suficientemente justificadas. En razón de lo cual, en su reunión de 22 de diciembre de 2009, acordó iniciar expediente informativo que está tramitándose por los servicios de la Comisión Nacional de Energía y, tras su conclusión, y en función de sus resultados, la Comisión elaborará para su elevación al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio una propuesta normativa en la que podrán contemplarse, en su caso, las singularidades que afecten a determinados suministros (10028725).

La energía solar fotovoltaica es un tipo de electricidad renovable que se basa en la captación de energía solar y su transformación en energía eléctrica por medio de módulos fotovoltaicos que se usa, entre otras cosas, para alimentar innumerables aparatos autónomos, para abastecer refugios o casas aisladas y para producir electricidad para redes de distribución. El Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, establece el régimen económico al que han de acogerse los productores fotovoltaicos, y el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, modificó los requisitos de las nuevas instalaciones rebajando las primas y creando registros de preasignación. Fueron muchas las personas que invirtieron en su día para poner en marcha un proyecto de energía renovable bajo el paraguas del Real Decreto 661/2007, y que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio promocionó con el fin de que se cumpliera con los requisitos marcados por la Unión Europea en materia de emisiones, así como para reducir la dependencia energética del exterior. Por ello, la promulgación del Real Decreto 1556/2010, de 19 de noviembre, por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, y del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario, causó sorpresa e indignación a los productores al considerar que conculcan los derechos adquiridos por todos y cada uno de los propietarios de instalaciones fotovoltaicas.

La existencia de un período transitorio de limitación horaria, hasta el 31 de diciembre de 2013, sin atender a las diferentes zonas de radiación existentes en España, podría implicar una discriminación entre las propias instalaciones que especialmente durante ese período verán sus rentabilidades afectadas de forma notablemente diferente según la zona en que se ubican. Se hacía referencia a la posible vulneración de los principios de seguridad jurídica e irretroactividad así como del principio de confianza legítima, que se traduce en el derecho del ciudadano a confiar en la actuación de la Administración como derecho protegible jurídicamente, confianza que debe desprenderse en todo caso de signos externos, objetivos e inequívocos, y deben ser suficientemente concluyentes como para que induzcan racionalmente al administrado a confiar en la apariencia de legalidad de una actuación administrativa concreta, moviendo su voluntad a realizar determinados actos; resultando todo ello un grave perjuicio para los productores fotovoltaicos dado que no podrán hacer frente al pago de la deuda contraída para la construcción de la instalación, dañando irreversiblemente sus intereses legítimos (11000473, 11000470 y otras).

De forma paralela, y por los motivos expuestos, un importante colectivo integrado por particulares y empresas solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, el cual ya había sido impugnado ante el Tribunal Constitucional por otro sujeto legitimado; razón por la que se decidió no presentar el recurso de inconstitucionalidad solicitado, de conformidad con el artículo 162.1.a) de la Constitución española y el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. No obstante, tras un estudio pormenorizado de la situación derivada de la nueva normativa, que pone en evidencia, a juicio de la Institución, la necesidad de una nueva regulación estable del sector eléctrico, y teniendo también en cuenta el cambio del panorama desde la aprobación del citado real decreto-ley, por el incremento constante del precio del petróleo a consecuencia del conflicto existente en los países productores, se recomendó al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que por los órganos competentes, teniendo en cuenta la nueva coyuntura mundial, se valorase la posibilidad de ordenar el aumento de producción de horas equivalentes de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas, distinguiendo además entre las diferentes zonas climáticas de España. Asimismo se recomendó que, con el fin de evitar situaciones de incertidumbre se procediese a elaborar una normativa estable y clara para el sector eléctrico en régimen especial. A su vez, dado que la disposición final cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, prevé el acceso a las actuales líneas ICO para la financiación de la actividad de energía fotovoltaica afectada por el mencionado real decreto-ley, sin determinar la forma (directa o a través de las entidades de crédito) en la que se va a desarrollar el citado acceso a esta financiación, se solicitó información sobre la disponibilidad de fondos, y en su caso, si existe previsión de dotación de fondos suficientes para hacer frente a las solicitudes.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio facilitó datos sobre la normativa aplicable a la actividad de producción de energía eléctrica con tecnología fotovoltaica, explicando las razones que han llevado a la última modificación, e indicando que el sistema no es perjudicial para los productores. Sin embargo, lo que se deduce de la información facilitada es que el auténtico motivo para la aprobación del nuevo régimen de producción viene justificado por el funcionamiento por encima de lo esperado de la energía fotovoltaica, lo que ha provocado un incremento excesivo de los costes del sistema y consiguientemente del régimen tarifario; argumento que equivale a una falta de previsión por parte de la Administración de las consecuencias económicas que podía tener el contenido del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, al momento de su aprobación. Esta queja se encuentra aún en trámite (11007246 y otras).

11.6. Aguas

Los problemas más recurrentes son el corte de suministro de agua por las empresas de abastecimiento sin previo aviso, la disconformidad con el importe de las facturas y averías en los contadores.

En general los interesados se dirigen a esta Institución antes de presentar la correspondiente reclamación ante la empresa suministradora de agua, o ante el ayuntamiento correspondiente, por lo que muchas quejas no se pueden admitir al no existir actuación administrativa que supervisar.

El Ayuntamiento de San Martín de Valdeiglesias firmó un Convenio con el Canal de Isabel II para que realizase la gestión comercial del servicio de distribución en su municipio.

Para que el Canal de Isabel II pudiese realizar las tareas que se le habían encomendado, era necesario que el citado ayuntamiento le entregase su fichero de abonados. Pero por error al Canal de Isabel II no le constaba en el fichero de clientes el nombre de un ciudadano a quien se le había cortado el suministro de agua. Una vez que constataron que efectivamente el compareciente era cliente del ayuntamiento, el Canal de Isabel II suspendió y archivó el expediente sancionador procediendo a normalizar la situación (11015836).

Un problema que se repite respecto a la facturación es la dificultad para entender el precio del agua y los elementos que lo conforman. En muchas quejas únicamente se explica el sistema para que los ciudadanos valoren si existen motivos de reclamación.

Desde la promulgación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco común de actuación en el ámbito de la política de aguas, el conjunto de procesos y recursos (captación del agua en el medio ambiente, su transformación en agua potable, la distribución a su domicilio y su devolución a la naturaleza) y que redundan en una mejor gestión de los recursos hídricos, se han instaurado una serie de procedimientos que implican diversas actuaciones públicas, y estas aparecen reflejadas en la factura a través de sus distintos conceptos. Así, tanto el uso del suelo público, la inversión general en infraestructuras y la investigación, son parte del procedimiento general que se añade al sistema particular que permite que el agua llegue y salga del domicilio. Por lo tanto, una parte del precio total del servicio comprende dichas actividades.

Por su parte, la tasa por aducción y saneamiento de agua recoge un doble carácter: la tasa que grava la utilización de dominio público y la tasa por prestación del servicio. El sujeto pasivo tiene que soportar la carga tributaria de las dos.

La facturación de recibos de agua y saneamiento se obtiene como resultado de aplicar los consumos que recoge el contador, las tarifas vigentes aprobadas por el órgano correspondiente, siendo la periodicidad bimensual o mensual, más las tasas señaladas y el IVA. Esto ocasiona la dificultad señalada para comprender el coste del agua, de lo que se informa, en su caso, a los ciudadanos (11000960).

11.7. Agricultura, ganadería y pesca

El carácter finalista de las subvenciones obliga muchas veces a su devolución por incumplimiento del objetivo, o de los requisitos, una vez que han recibido su importe, lo que resulta complicado de transmitir en muchas ocasiones a los ciudadanos.

Destaca el caso de un ciudadano a quien le fue concedida una subvención para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias. La Administración le exigió el reintegro del importe otorgado al considerar que había incumplido las obligaciones exigidas a los beneficiarios recogidas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por no justificar la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinó su concesión, además de no facilitar las actuaciones de comprobación a efectuar por el órgano concedente (10034910).

En el informe del ejercicio anterior se indicó que se había iniciado una investigación con la Secretaría del Mar del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino a fin de conocer el sistema seguido para la asignación de cuotas para la pesca del atún rojo, al ser anulada la Orden ARM/1244/2008, de 29 de abril, por la que se regulaba la pesquería del atún rojo en el Atlántico Oriental y el Mediterráneo, por la Sentencia de la

Audiencia Nacional, de 18 de febrero de 2010. La anulación se basaba en que el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino no aportó a dicha orden la memoria económica y el informe sobre el impacto de género, ambos establecidos en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

La Administración, tras considerar que no había lugar a presentar recurso contra la sentencia de la Audiencia Nacional, publicó una nueva Orden ARM/1753/2011, de 22 de junio, que recuperaba de forma íntegra los criterios y el reparto establecido en 2008.

Se consideró justificado que en el año 2010 no se aprobase una nueva orden para regular la pesquería de atún rojo en el Atlántico Oriental y Mediterráneo, y que en consecuencia su asignación de las cuotas se efectuase todavía en base a la Orden del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino ARM/1244/2008, de 29 de abril, ya que el plazo previsto para formalizar recurso de casación frente a la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional, de 18 de febrero, no finalizaba hasta el mes de octubre siguiente.

Se ha seguido el criterio de retener 8 años de capturas de los 10 últimos para el cómputo de la flota de cerco, al igual que para las flotas o artes de tipo no artesanal.

La almadraba dispone en la actualidad del mismo porcentaje que se la asignó en 2008, correspondiendo menos toneladas al reducir el total asignado a nuestro país como consecuencia de un endurecimiento del plan de recuperación para la reconstrucción del *stock* y asegurar la continuidad de la actividad dirigida a la captura de la especie (10015145).

11.8. Comercio

Una empresa ubicada en Melilla cuyo cometido era la depuración de moluscos y su exportación a la Comunidad Europea, indicaba que ejercía dicha actividad desde el año 2006, contando con todos los permisos y autorizaciones. A partir del 19 de noviembre de 2008 la Dirección General de Sanidad Exterior dictó una instrucción que implicaba el rechazo de las mercancías de origen animal desde Melilla a la Comunidad Europea. En consecuencia, tuvo que cesar la actividad, tratando a la Ciudad Autónoma de Melilla como un país tercero.

La Subsecretaría de Sanidad y Política Social señaló que la situación que afecta a esa empresa deriva de la exclusión de Ceuta y Melilla en relación con la aplicación de la Política Agrícola Comunitaria, como establece el Tratado de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas, que tiene como consecuencia que los productos alimenticios originarios de Ceuta y Melilla, introducidos en el resto del territorio nacional, tengan la consideración de productos con origen en territorio no perteneciente al territorio aduanero de la Comunidad Europea y, por tanto, exista la obligación de ser sometidos a los controles sanitarios previstos en la normativa comunitaria de aplicación en las fronteras del resto del territorio nacional.

La instrucción se dictó en respuesta a los requerimientos de la Comisión Europea que, desde finales del año 2004, denunció en varias ocasiones ciertas irregularidades detectadas en relación con el comercio de origen animal entre Ceuta y Melilla y la Unión Europea.

En consecuencia, el 10 de noviembre de 2008 se dictó una circular por parte de la Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior en la que se establece claramente que los productos originarios o procedentes de Ceuta y Melilla y de origen animal,

tal y como se definen en la Directiva 97/78/CE, deben ser sometidos a control veterinario antes de su introducción o importación en el territorio aduanero de la Comunidad Europea. Con fecha 21 de noviembre de 2008 se dictó una instrucción aclaratoria por parte de la citada dirección general, en la que se establecía el rechazo de las partidas que no procedieran de un territorio autorizado o de un establecimiento autorizado de la Comisión Europea para expedir sus productos hacia la Unión Europea. Esta medida implica en la práctica:

— Rechazo inmediato de las partidas de productos de origen animal procedentes de Ceuta y Melilla, ya que para su importación a la Unión Europea debe seguirse un procedimiento que concluye en la autorización del territorio y la autorización del establecimiento de fabricación.

— Solicitar a la Comisión Europea el inicio de un procedimiento para la autorización de los establecimientos de productos de origen animal de Ceuta y Melilla.

La Secretaría General de Sanidad consciente del problema para Ceuta y Melilla efectuó diversas gestiones ante la Comisión Europea, para que la importación de productos de origen animal provenientes de dichos territorios fuese autorizada y pudiesen entrar en el espacio aduanero comunitario.

La Unión Europea comunicó que este asunto podría llegar a resolverse poniendo en marcha para Ceuta y Melilla alguno de los antecedentes sanitarios existentes en el ámbito de la Unión Europea al respecto, en cuyo caso manifestaban su disponibilidad para apoyar la correspondiente negociación con la Comisión. Sin embargo, por las dificultades de abastecimiento y encarecimiento que la adopción de esta medida podría suponer para ambas ciudades autónomas, señalaba que, antes de adoptar una decisión definitiva en uno u otro sentido, debería estudiarse conjuntamente con todos los departamentos de la Administración implicados, así como con las autoridades de ambas ciudades autónomas. Al cierre de este informe el problema suscitado aún no se ha resuelto, por lo que se continúa con las gestiones iniciadas al respecto (09012883).

11.9. Consumo

La defensa de consumidores y usuarios ha continuado siendo un ámbito relevante en la actividad institucional a lo largo del año 2011.

Durante el pasado ejercicio se ha venido observando, a través de las quejas formuladas por los ciudadanos ante esta Institución, que los consumidores están asumiendo un papel cada vez más activo en lo que a la protección de sus intereses se refiere. Ello se traduce en que son más exigentes y conocen mejor sus derechos y las garantías que les asisten cuando deciden adquirir un producto o contratar un servicio. Sin embargo, y a pesar de todas las cautelas que se adoptan por parte de los consumidores, continúan produciéndose situaciones en las que se lesionan sus derechos, lo que motiva que dirijan sus quejas a esta Institución, así como a los órganos de consumo en busca de información y soluciones a sus problemas.

El número de quejas recibidas en esta materia no ha variado significativamente con respecto a otros años, ni tampoco los asuntos que los ciudadanos someten a la consideración del Defensor del Pueblo. En la mayor parte de los casos, se trata de problemas que, por ser de naturaleza jurídica-privada, escapan al ámbito de actuación de esta Institución, o bien se trata de cuestiones sobre las que no ha existido una previa actuación

administrativa. Ello pone de manifiesto que los ciudadanos, a pesar de ser cada vez más conscientes de los derechos que les amparan como consumidores y usuarios, siguen desconociendo las vías más adecuadas para la defensa de sus intereses.

En este punto cabe subrayar la importante labor desarrollada por la Administración para facilitar a los ciudadanos todas las herramientas necesarias, a fin de que puedan ejercer sus derechos en calidad de consumidores.

En la mayoría de las quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo, los ciudadanos solicitaban información sobre diversas cuestiones en materia de consumo y, más concretamente, sobre cómo actuar ante la deficiente atención de algunos servicios técnicos, o ante el incumplimiento de las expectativas depositadas por el comprador sobre el producto adquirido, la falta de entrega de la factura de compra, el derecho al desistimiento por parte del consumidor, la negativa a facilitar hojas de reclamaciones por parte de algunos establecimientos, o los derechos de los consumidores en período de rebajas (11019038, 11020622 y 11011401).

Un número significativo de quejas se han referido, nuevamente en el pasado año, al deficiente servicio ofrecido por algunos talleres de reparación de vehículos. Y, asimismo, los consumidores han denunciado la falta de cumplimiento de las garantías de compra por parte de ciertos concesionarios, que además no permiten a los compradores la posibilidad de optar por la sustitución del bien, en caso de no estar satisfechos con la compra, o cuando el objeto de la misma no fuese conforme con el contrato una vez concluida la reparación del bien u objeto adquirido, si éste hubiese tenido algún vicio oculto, de conformidad con lo establecido en la Ley 23/2003, de 10 de julio, de garantías en la venta de bienes de consumo (11018050, 11019807, 11021816 y 11013176).

En esta misma línea, los ciudadanos nos han hecho llegar sus quejas manifestando su disconformidad con el deficiente servicio de las empresas de reparaciones urgentes, así como con las tarifas abusivas que les han sido aplicadas en algunos casos, y el comportamiento irregular de determinadas empresas de alquiler de vehículos. También los ciudadanos han solicitado información sobre cómo actuar en los supuestos en que no reciben un bien contratado y pagado, especialmente cuando la compra ha sido efectuada por vía electrónica (11015816 y 11016456).

Las quejas que reflejan todos estos problemas no son en general admitidas a trámite, bien porque tratan cuestiones de carácter privado, o bien porque no ha existido una actuación previa por parte de la Administración, o porque simplemente se trata de quejas en las que los ciudadanos buscan asesoramiento sobre cuáles son las vías más adecuadas para reclamar sus derechos.

El Defensor del Pueblo informa, en estos casos, sobre los derechos que asisten a los consumidores y usuarios, así como sobre la legislación aplicable a las distintas situaciones que describen, y facilita también a los ciudadanos información sobre los diferentes organismos de protección del consumidor existentes (oficinas municipales de información al consumidor, direcciones generales de consumo de las comunidades autónomas, asociaciones de consumidores y usuarios, juntas arbitrales de consumo y los tribunales de justicia) para que, en caso de que el interesado lo considere oportuno, pueda formular la correspondiente denuncia ante dichos organismos (11022246, 11011646, etcétera).

Por último, otros asuntos que también han trasladado los consumidores a esta Institución se refieren a su disconformidad con las resoluciones recaídas, por parte de los órganos de consumo a los que acuden, o bien por considerarse desprotegidos ante un procedimiento complejo, que no consiguen entender en su totalidad, y cuyo desenlace

suele terminar en muchas ocasiones en los tribunales de justicia, dado el carácter jurídico-privado de los asuntos planteados, tal y como ya se ha señalado. También muestran los ciudadanos su insatisfacción ante la falta de obligatoriedad del sistema extrajudicial de resolución de conflictos entre consumidores y empresas (11021909, 11013613, 11012529 y 11013613).

El procedimiento sancionador, en su conjunto, es otro de los temas reiterados en las quejas formuladas por los consumidores. En sus escritos, los interesados se quejan de la falta de incoación de expedientes sancionadores por parte de la Inspección, y asimismo, con el hecho de no ser considerados parte interesada en el procedimiento, llegando incluso a cuestionar la veracidad de las actas de la Inspección y las sanciones aplicadas. Generalmente, el Defensor del Pueblo no interviene en estos casos, puesto que, la mayor parte de las veces, se han respetado por la Administración las garantías legalmente establecidas en el procedimiento.

En informes de años precedentes, esta Institución ha venido subrayando la necesidad de que los órganos de consumo efectúen un seguimiento sobre aquellas quejas que se remiten a otros órganos, por razones de competencia. La finalidad de llevar a cabo dicho seguimiento no es otra que asegurar la efectividad del procedimiento y que éste concluya mediante la correspondiente resolución recaída sobre las reclamaciones formuladas por los ciudadanos. Y ello, porque un importante número de quejas se refieren al silencio administrativo, en los casos en que los expedientes son derivados de un organismo a otro para su resolución.

En efecto, se ha podido constatar cierta falta de eficiencia en el sistema de traspasos de expedientes entre distintas administraciones, en perjuicio del ciudadano que desconoce los términos de la tramitación de su denuncia, o la prescripción de los hechos por posibles demoras, lo que comporta que no llegue a iniciarse un expediente sancionador por parte de la Administración competente.

Como ejemplo, cabe destacar la queja de un ciudadano que interpuso una reclamación ante la Dirección General de Consumo de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid, denunciando una posible irregularidad en un polideportivo municipal, y la indefensión que le había causado el traslado de su queja a la Oficina Municipal de Información al Consumidor de esta misma localidad. El interesado exponía su desacuerdo con el hecho de que no se permitiese abonar determinados servicios de los centros deportivos municipales con tarjeta bancaria, y con la falta de información sobre esta circunstancia.

Iniciada la correspondiente investigación con el Ayuntamiento de Madrid, este informó sobre todos los extremos planteados a través de la Dirección General de Deportes. La Administración señaló que se procedía a dictar las instrucciones precisas a los centros deportivos para que se expusiese al público, junto a los distintivos de pago con tarjeta, información en la que figure expresamente dicha prohibición (10000428).

Llegados a este punto, interesa también traer a colación algunas quejas relevantes en relación con las cuales esta Institución ha llevado a cabo diferentes actuaciones significativas. La primera de ellas es la referida a la Asociación de Usuarios Afectados por Permutas y Derivados Financieros (ASUAPEDEFIN), que se dirigió a esta Institución mostrando su disconformidad con la resolución elaborada por el Instituto Nacional de Consumo, por la que se denegaba su inscripción en el Registro Estatal de Consumidores y Usuarios, en base a lo establecido en el artículo 33.2 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Entendía la referida Admi-

nistración que la finalidad de dicha asociación no redundaba en la defensa genérica de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios, sino en la defensa exclusiva de sus asociados, y que, en los estatutos, no quedaban reflejadas las acciones dirigidas a la información, formación y educación de los consumidores y usuarios. A este respecto, la citada Asociación alegó que los motivos de la denegación podían haber sido subsanados y que su principal finalidad no era otra que la defensa de todos los consumidores y usuarios afectados por permutas y derivados financieros y, particularmente, de sus asociados.

El Instituto Nacional de Consumo informó de que la solicitud de inscripción de la asociación en cuestión había supuesto cuantiosas dudas relativas a si resultaba o no procedente. Por ello, se solicitó un informe jurídico a la Abogacía del Estado que entendió, a su vez, que no procedía la inscripción ya que, entre otras cuestiones, no reunía los requisitos exigidos por la normativa aplicable para ser considerada como una auténtica asociación de consumidores y usuarios, y que los fines que perseguía la asociación cuestionada consistían en la defensa en exclusiva de los derechos de sus asociados.

Esta Institución ha tenido conocimiento de que la Asociación de Usuarios Afectados por Permutas y Derivados Financieros ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo ante los tribunales de justicia, en relación con la denegación de inscripción de dicha asociación en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, lo que ha dado lugar a la finalización de las acciones que en su momento se iniciaron por esta Institución que, como es sabido, no puede interferir en los procedimientos judiciales (10010636).

También interesa mencionar la recomendación que el Defensor del Pueblo Andaluz remitió a esta Institución, en la que se cuestionaban los límites fijados a la legitimación de la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción, de Sevilla, en el procedimiento administrativo sancionador por infracciones de consumo.

Tras analizar el contenido de dicha recomendación, esta Institución la remitió a su vez a la Secretaría General de Política Social y Consumo. En la citada recomendación se abordan cuestiones tales como la posibilidad de reconocer a las asociaciones de consumidores y usuarios el derecho a ser notificadas, no solo de la iniciación del procedimiento sancionador incoado por la Administración en virtud de denuncia, sino también de la resolución del mismo. Igualmente, la recomendación aborda la condición legal de la asociación como «interesada» en el procedimiento sancionador que compete a dicha asociación en su calidad de Asociación de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, como titular que es del interés legítimo colectivo. Además, la recomendación aborda otras cuestiones como la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora en este tipo de procedimientos.

La citada Secretaría General notificó que ha dado oportuno traslado al Instituto Nacional de Consumo de las cuestiones referidas al alcance de la legitimación de la citada Asociación de Consumidores y Usuarios en el procedimiento administrativo sancionador por infracciones de consumo. Al término de la redacción de este informe, no se conoce aún el criterio de ese instituto al respecto (11016325).

En otro orden de cosas y en relación con las investigaciones de oficio en materia de consumo, abiertas durante el año 2011, se ha concluido la investigación iniciada en el año 2009, en relación con las actividades de las empresas de gestión de cobro.

Efectivamente, en el año 2009 se formularon numerosas quejas de ciudadanos que denunciaban la práctica de posibles actuaciones irregulares por parte de determinadas

empresas dedicadas al cobro de deudas. Dichas prácticas, en muchas ocasiones, podía llegar incluso a vulnerar el artículo 18 de la Constitución española, dado que las amenazas, llamadas a familiares, y demás actuaciones coactivas para intentar hacer efectivo el cobro de las deudas, eran técnicas empleadas por esas empresas para conseguir saldar los impagos.

Al ser España el único país de la Unión Europea que carece de una normativa legal concreta que regule las actividades de estas empresas de cobro de deudas y sus procedimientos, esta Institución se dirigió al entonces Ministerio de Economía y Hacienda, y al Ministerio de la Presidencia, a fin de conocer si existía alguna previsión sobre la regulación de esta materia.

Ambos departamentos ministeriales informaron al Defensor del Pueblo que no habían adoptado medidas legales concretas en relación con las actuaciones cuestionadas. Por eso, en el año 2010, y dada la falta de un marco jurídico sobre la actuación de las empresas de cobro de deudas, se solicitó al Ministerio de Justicia un informe acerca de las previsiones de elaboración de una posible norma reguladora de las prácticas de dichas empresas, con base en la Proposición no de ley aprobada por la Comisión de Economía y Hacienda, de marzo de 2009, relativa a la necesidad de regular un marco de actuación de las empresas de reclamación de deudas y cobro de impagados (*BOCG*, serie D, núm. 17).

El Ministerio de Justicia entendió que, sin perjuicio de su posible colaboración, la materia constituía un ámbito que concernía directamente a los ministerios económicos, dado el carácter comercial y mercantil de las actividades de dichas empresas.

Asimismo, entendía el citado ministerio, que el marco legislativo vigente para garantizar la debida protección de los ciudadanos frente a este tipo de actuaciones de las empresas de cobro de deuda que eventualmente pudiesen atentar contra la dignidad de las personas, o invadir su intimidad con ocasión de la reclamación de deudas impagadas, resultaba suficiente. La Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, así como la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y el propio Código Penal, tipifican los delitos contra la intimidad y el derecho a la propia imagen, así como los delitos contra el honor.

Sin embargo, el Ministerio de Justicia consideraba también que la existencia de una posible norma podría ayudar a valorar la procedencia de sancionar determinadas infracciones. Finalmente, reseñaba dicho departamento ministerial los esfuerzos llevados a cabo para regular los procedimientos que permitan al ciudadano ejercer con prontitud una defensa efectiva de sus intereses, con la aprobación de la Ley 4/2011, de 24 de marzo, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que facilita la aplicación en España de los procesos europeos monitorios y de escasa cuantía, así como mediante el proyecto de ley de medidas de agilización procesal, y el proyecto de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

Esta Institución realizará un seguimiento de las actuaciones que pueda llevar a cabo dicho ministerio, relativas a la elaboración de una norma que regule las actividades y procedimientos de las repetidas empresas de cobro (09017582).

Asimismo, en el informe del año 2010 se hacía referencia al estado de tramitación en el que se encontraba la queja de oficio, iniciada en 2009, ante el Instituto Nacional de Consumo, sobre las enseñanzas no regladas, y más concretamente, sobre el funcionamiento de los centros de dicha enseñanza y su mala praxis.

En los informes recabados del Instituto Nacional de Consumo se exponía que se habían realizado varias campañas de control, tanto a nivel nacional como autonómico, al objeto de comprobar el cumplimiento de la normativa vigente por parte de los mencionados centros de enseñanza no reglada. Estas campañas incidieron en la necesidad de verificar aspectos relacionados con la información, publicidad y condiciones de contratación en dichos centros.

En el año 2011, el Instituto Nacional de Consumo ha informado de que, tras los resultados de las diferentes campañas, consideró preciso realizar una nueva actuación para verificar los resultados obtenidos, comprobando que, efectivamente, los principales incumplimientos se encontraban en el ámbito de la información al usuario, la publicidad y los citados contratos.

Asimismo, el Instituto Nacional de Consumo señalaba que la normativa que rige estos centros es de ámbito autonómico, y que la Confederación Española de Centros de Formación y Academias Privadas se ha dotado de un código ético, en el que se recogen una serie de normas para las buenas prácticas de funcionamiento en estos centros de enseñanza. El referido instituto también manifestó que, si bien a nivel nacional no existe una normativa legal que regule específicamente los centros de enseñanza no reglada, todos los aspectos denunciados por los ciudadanos se encuentran regulados en las leyes autonómicas. Por ello, ese instituto consideraba necesario incidir en la legislación ya existente, incrementando los controles y sanciones que se deriven de los posibles incumplimientos o infracciones.

Esta Institución seguirá realizando actuaciones tendentes a conseguir que se otorgue una óptima cobertura de protección a los usuarios de los centros de enseñanza no reglada, dado que el número de quejas en las que se denuncian las prácticas irregulares en estos centros sigue siendo significativo (09019067).

Como conclusión, el Defensor del Pueblo reconoce la labor de los servicios de consumo en la protección de los derechos de los ciudadanos, a pesar del importante número de quejas recibidas en esta Institución, en las que se ponen de relieve las situaciones de indefensión y la insatisfacción ciudadana ante las resoluciones recaídas. Asimismo, el Defensor del Pueblo insiste en la necesidad de seguir potenciando el trabajo de la Administración para mejorar el Sistema Arbitral de Consumo, y en la importancia de elaborar una buena instrumentalización de las políticas inspectoras, así como en la trascendencia de dar mayor difusión a las alertas frente a los posibles fraudes existentes.

De nuevo, y un año más, se aprecia que en muchos casos los ciudadanos desconocen adónde acudir para hacer valer sus derechos en materia de consumo. Por eso, el Defensor del Pueblo aboga por que se lleven a cabo nuevas campañas informativas adaptadas a las necesidades actuales de la sociedad.

Se aprecia un auge en el papel de las asociaciones de consumidores, como representantes de los consumidores afectados por las actuaciones irregulares de las administraciones públicas, llegándose incluso a debatir, en la actualidad, la legitimación de esas asociaciones en los procedimientos administrativos sancionadores.

Por otra parte, esta Institución reitera la necesidad de agilizar los mecanismos de gestión en la tramitación de las reclamaciones, ya que ello redundaría en un beneficio indudable para los consumidores y usuarios.

Finalmente, hay que mencionar la aprobación del Reglamento (UE) n.º 954/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de

octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores.

Asimismo, se ha publicado la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo, aprobada con el fin de reducir las diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros de la Unión Europea en el ámbito del crédito al consumo, mediante la que se transpone la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo, y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo, algunas de cuyas principales innovaciones inciden en la información que se debe suministrar al consumidor que, a partir de la entrada en vigor de dicha ley, ha de efectuarse de forma normalizada con respecto al resto de los países de la Unión Europea.

Esta Institución valora positivamente estas novedades normativas que constituyen un avance importante hacia una protección más amplia de los derechos de los consumidores y avalan la sintonía existente en este país con los compromisos europeos.

Para concluir, esta Institución, al filo de cerrar el presente informe, ha tenido conocimiento de que el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid han firmado un convenio para distribuir entre ambas administraciones las competencias en materia de consumo. En virtud de dicho convenio, se mantienen las dos vías diferenciadas, regional y municipal, que puede utilizar el ciudadano para formular cualquier reclamación, al tiempo que se garantiza que, dependiendo de la naturaleza de la queja, sea sólo una de las administraciones la que se responsabilice de gestionar su tramitación.

El convenio ha sido suscrito por la Concejalía de Economía y Empleo y la Consejería de Economía y Hacienda, en el marco de la necesidad de cooperar con el fin de eliminar innecesarias burocracias. Se trata de un convenio que viene a prorrogar el ya existente, del año 2003, y que incorpora además nuevas medidas. Entre ellas destaca la creación del Colegio Arbitral de Turismo, en la Comunidad de Madrid, que extiende la protección a los turistas para resolver sus quejas extrajudicialmente de manera «rápida y gratuita».

En virtud de este acuerdo, la Comunidad asumirá la competencia sobre las reclamaciones de los ciudadanos que no tengan su domicilio en la capital «a excepción de las que se formulen contra grandes empresas de suministros, en las cuales primará el criterio del domicilio donde se presta el suministro». Por su parte, el gobierno municipal asumirá aquellas quejas en las que el reclamante y el reclamado tengan su domicilio en Madrid.

Hasta ahora, la Comunidad y el Ayuntamiento tramitaban las quejas que recibían, de manera indistinta. Tras la firma del convenio, el Ayuntamiento remitirá a la Comunidad las reclamaciones formuladas ante la oficina central de la Oficina Municipal de Información al Consumidor, o en las sedes ubicadas en cada uno de los distritos por ciudadanos o empresas ubicadas fuera del municipio. Y la Comunidad, por su parte, remitirá al Ayuntamiento las quejas recibidas de consumidores, con domicilio en Madrid, contra empresas cuya sede social se encuentre en la capital.

11.10. Defensa de la competencia

La competencia es un principio rector de la economía de mercado y un elemento fundamental para el ejercicio de la libertad de empresa, y por ello se concibe como un mandato a los poderes públicos que entronca directamente con el artículo 38 de la

Constitución. Pero la lentitud en la tramitación de los procedimientos y de las diligencias previas por parte de la Comisión Nacional de la Competencia provoca perjuicios a algunas empresas del sector de que se trate, llegando incluso a la pérdida del negocio.

Así los empresarios de pescados de Mercasevilla, como consecuencia del intervencionismo que ejercen el Ayuntamiento de Sevilla y la empresa mixta Mercasevilla, S. A. en sus negocios, llevan desde 2002 intentando solucionar el problema. En octubre de 2002 el Tribunal de Defensa de la Competencia dictó resolución, siendo ratificada en su integridad por la Audiencia Nacional, en su Sentencia de 20 de julio de 2006, al resolver el recurso interpuesto por Mercasevilla y las dos centrales sindicales UGT y CCOO. La resolución establece la necesidad de la creación de un mercado de pescados libre, sin imposiciones de servicios de tipo alguno. Sin embargo, la situación sigue siendo la misma por lo que en mayo de 2004 solicitaron al Tribunal de Defensa de la Competencia que emitiera informe al Gobierno, de acuerdo con la Resolución Séptima del Expediente 525/01; recibiendo como respuesta que el tribunal ejercerá esa facultad en el tiempo y con la motivación que estime adecuada. Asimismo, han presentado diversos escritos ante el Ayuntamiento de Sevilla, solicitando el cumplimiento de las resoluciones judiciales y, hasta la fecha, no han obtenido respuesta.

La Comisión Nacional de la Competencia ha encomendado a la Dirección de Promoción que analice si se mantienen en la actualidad los obstáculos normativos que fueron detectados en la Resolución de fecha 7 de octubre de 2002, a efectos de realizar el informe previsto en su resuelve séptimo.

Por lo que respecta al Ayuntamiento de Sevilla, ha indicado que la Comisión Europea ha abierto un procedimiento por una posible situación de monopolio de Mercasevilla, S. A. en el sector del comercio al por mayor, y ha solicitado al referido ayuntamiento un informe sobre esta cuestión. En dicho informe se concluye que se está abordando un plan de viabilidad de la empresa con la participación de todos los agentes sociales implicados. La Secretaría de Estado para la Unión Europea ha dado traslado de una petición adicional de información de la Comisión Europea, concediendo un plazo de tres meses para que se informe sobre la implementación de las medidas previstas (10014382).

Los derechos de los ciudadanos en materia de defensa de la competencia han de estar garantizados en el procedimiento, y la Administración no puede apartarse de los principios que debe regir el mismo, máxime cuando se trata de un procedimiento sancionador, no pudiendo imponer sanciones de plano.

A pesar de ello, se ha abierto un expediente sancionador por la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia, contra varias empresas dedicadas a la venta de motocicletas, por un supuesto pacto colusorio. En el procedimiento seguido contra una de las empresas se omitió la fase de la prueba y la celebración de vista que fue solicitada al Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia. Además, la propuesta de resolución no se firmó por la directora de Investigación, que es la persona que la propuso, sino por el subdirector, sin que en la misma figurara la delegación de funciones. Actualmente se encuentra en trámite (11010339).

11.11. Colegios profesionales de Ingenieros e Ingenieros Técnicos en Informática

Ya se puso de manifiesto en el Informe del año 2010 la disconformidad de numerosos ciudadanos con la falta de modificación del Real Decreto 1029/2002, de 4 de octubre, por el que se establece la composición y el régimen de funcionamiento del Consejo

Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, a pesar de que las Leyes 20/2009 y 21/2009, de 4 de diciembre, establecen en su disposición final primera que en el plazo de seis meses el Gobierno debía proceder a la modificación del referido real decreto, con el fin de garantizar una presencia justa y ecuánime de los Colegios Profesionales de Ingeniería e Ingeniería Técnica en Informática en dicho Consejo Asesor.

En septiembre de 2011 se ha presentado ante la Comisión Permanente del Consejo Asesor de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, el proyecto de real decreto por el que se modifica el Real Decreto 1029/2002, de 4 de octubre, incluyendo a los Colegios Profesionales de Ingeniería en Informática y a los Colegios Profesionales de Ingeniería Técnica en Informática en el pleno y en la comisión permanente del referido Consejo Asesor. Actualmente el proyecto continúa la tramitación establecida para la elaboración de las disposiciones de carácter general (08019922, 09000289, 10022978, 10023659, 10025415, 10032574 y otras muchas).

11.12. Mercado del tabaco

Como consecuencia de la prohibición absoluta de fumar en espacios públicos que establece la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, que modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad del tabaco, que establecía la distinción entre los establecimientos donde la prohibición de fumar era total y los espacios donde se podía habilitar zonas para ello, se han recibido quejas del sector hostelero y del juego, ya que para ellos supone un perjuicio económico la disminución de clientes en sus establecimientos.

Debe tenerse en cuenta que el colectivo de la hostelería realizó obras de acondicionamiento para habilitar zonas donde poder fumar, lo que supuso un desembolso económico importante. Sin embargo la nueva ley no prevé compensación alguna, ni bonificación fiscal por las reformas realizadas para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley anterior.

Estos profesionales no alcanzan a comprender cómo en el preámbulo de la nueva ley queda patente la necesidad de avanzar en la protección de la salud de los ciudadanos y sin embargo se produce un aumento de puntos autorizados para la venta de tabaco. Señalando además que en el ámbito europeo no existe una regulación específica, por lo que cada Estado miembro tiene libertad para establecer su regulación concreta. Hay países que aunque restringen el consumo de tabaco, en lugares públicos no cuentan con una prohibición total.

La medida va dirigida a la protección de los menores, grupo especialmente sensible de población que está expuesto al humo del tabaco en los lugares públicos cerrados, y a los trabajadores del sector de la hostelería que se encuentran claramente desprotegidos con respecto al resto de los trabajadores, al estar expuestos al humo de tabaco ajeno. No obstante, el sector del juego cuenta con sus propias características en cuanto a que los menores de edad se encuentran protegidos por el mero hecho de tener prohibida la entrada en los salones de juego, y respecto a los trabajadores de los bingos se pretende que las salas cuenten con un espacio para los jugadores que fumen, espacio al que no puedan acceder los trabajadores, en el que se juegue por medios electrónicos, sin que sea necesaria la presencia del personal en el mismo.

Desde esta Institución se solicitó informe al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad con el fin de conocer si existía alguna previsión respecto de las cuestiones

planteadas, recibiendo como respuesta una mención a aspectos sanitarios y sociales, señalando además, respecto a la evolución de impacto económico y de servicios en el sector del bingo, que no se dispone de datos pormenorizados de cifras de negocios y de empleo en este sector, o del de actividades recreativas en general, de forma tan específica como en el caso de la hostelería. No pronunciándose sobre la cuestión objeto de la petición. Esta queja continua en investigación (11011656 y 11011657).

12. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

12.1. Comunicaciones

12.1.1. Operador designado para la prestación del servicio universal

El artículo 22.1 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, conceptúa el servicio universal como el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible. Para garantizar la prestación del servicio el artículo 23 prevé que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio designe a uno o más operadores, de manera que quede cubierta la totalidad del territorio nacional, pudiendo señalarse operadores diferentes para la prestación de los distintos elementos del servicio universal y abarcar las distintas áreas geográficas. Mediante la Orden ITC/3008/2008, de 23 de diciembre, se designó a la Compañía Telefónica de España S.A.U., como operador obligado a prestar el servicio universal de las telecomunicaciones para el período comprendido entre el día 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2010. La Orden ITC/33979/2010, de 29 de diciembre, amplía dicho período hasta el 31 de diciembre de 2011.

En el presente ejercicio se aprueba la Orden ITC/3231/2011, de 17 de noviembre, que resuelve la licitación convocada y designa a la Compañía Telefónica de España S.A.U., como operador encargado de la prestación de los elementos del servicio universal. La designación se realiza por un período de cinco años, comenzando a las 24 horas del 31 de diciembre de 2011 y finalizando a las cero horas del día 1 de enero de 2017. El usuario puede contar con una línea de conexión a la red con servicio telefónico, con servicio de acceso a Internet de banda ancha a 1 Mbps, o con ambos servicios. También puede obtener la prestación del servicio de Internet a la velocidad indicada sobre una línea ya existente.

12.1.2. Servicio universal de las telecomunicaciones

Son muchos los escritos que ponen en conocimiento de esta Institución la demora que sufren los ciudadanos en la instalación, traslado, portabilidad y reparación de averías de sus líneas telefónicas.

La creación normativa en este ámbito supone dotar de cobertura legal a determinadas situaciones que anteriormente carecían de una efectiva protección jurídica y que como consecuencia dejaba a los interesados en una situación vulnerable. En este sentido la Orden ITC/912/2006, de 26 de marzo, regula las condiciones relativas a la calidad del servicio en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas. Así el artículo 13 impone al operador que tenga obligaciones de servicio universal en una determinada zona geográfica, en relación con la prestación del servicio telefónico dispo-

nible al público desde una ubicación fija, con la oferta suficiente de teléfonos públicos de pago con monedas o tarjetas o con el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, el deber de garantizar para cada trimestre natural y en relación con todos los clientes de dicho servicio y zona, el nivel mínimo de calidad de servicio que se corresponde con los valores de los parámetros que se relacionan a continuación:

1. Servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija:

a) Tiempo de suministro de la conexión inicial: inferior a 60 días para el 99% de los casos.

b) Porcentaje de averías por línea de acceso: menor del 4% al trimestre.

c) Tiempo de reparación de averías: inferior a 48 horas para el 95% de los casos.

d) Porcentaje de llamadas fallidas:

I. Nacionales: inferior al 1%.

II. Internacionales: inferior al 2%.

III. A móviles: inferior al 1%.

e) Tiempo de establecimiento de llamadas:

I. Nacionales: inferior a 2 segundos.

II. Internacionales: inferior a 9 segundos.

III. A móviles: inferior a 6 segundos.

f) Porcentaje de llamadas al servicio de operador atendidas en menos de 20 segundos: superior al 90%.

g) Tasa de reclamación por facturación: inferior al 5 por mil por trimestre.

2. Servicio de telefonía pública de pago mediante monedas o tarjetas:

a) Porcentaje de teléfonos públicos de pago en funcionamiento: superior al 95%.

3. Servicio de consulta telefónica sobre números de abonado:

a) Porcentaje de llamadas atendidas en menos de 20 segundos: superior al 90%.

Por su parte, el artículo 29 del Real Decreto 766/2011, de 20 de mayo, por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, establece en cuanto a las solicitudes de conexiones a la red y plazo máximo de suministro, el operador designado para la prestación de este elemento de servicio universal tiene que satisfacer las peticiones razonables de conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija, con las prestaciones que le solicite el usuario dentro de las especificadas en el apartado 1 del artículo 28 de la misma norma. Como regla general, se consideran en todo caso razonables las solicitudes de conexión en las que se dan alguna de las siguientes condiciones:

a) Que la conexión se solicite para cualquier inmueble situado en suelo urbano.

b) Que la conexión se solicite para una edificación, que aún no estando en suelo urbano, sea utilizada como vivienda habitual por el solicitante de conformidad con la normativa urbanística aplicable. Para su comprobación el operador designado podrá requerir al solicitante certificación del Ayuntamiento que acredite tales extremos.

El operador designado ha de satisfacer cada solicitud razonable de conexión en el plazo máximo de 60 días naturales, contados a partir de su recepción. Cuando la petición se realice conjuntamente con la de acceso al servicio telefónico disponible al público, se deberán materializar ambas en ese plazo. En caso de que para la realización del suministro sea necesario obtener permisos, derechos de ocupación o de paso específicos o por cualquier otra causa no imputable al operador, éste podrá descontar los retrasos debidos a dichas causas, previa comunicación que contenga la acreditación documental necesaria de los retrasos, remitida al solicitante por correo certificado con acuse de recibo en la que se informará al interesado de la posibilidad que dispone para presentar las reclamaciones previstas normativamente. En caso de no poder realizar el suministro en ese plazo, una vez descontados los retrasos referidos, sin mediar causa de fuerza mayor u otra imputable al solicitante, está obligado a compensar automáticamente a éste eximiéndole del pago de un número de cuotas mensuales relativas a la conexión equivalentes al número de meses o fracción en los que se haya superado dicho plazo.

La problemática planteada por los ciudadanos es diversa, si bien la circunstancia común a todas las quejas se refiere a la demora en la atención y resolución de las incidencias planteadas a las Compañías. Con carácter general, el retraso que se produce es de varios meses, si bien hay expedientes cuya demora es superior. Así un ciudadano estuvo sin línea de telefonía más de dos años por este motivo sin que pudiera hacer uso del servicio en su domicilio. En la contestación enviada se informa de que se puede atender el requerimiento del interesado mediante tecnología radioeléctrica, con la instalación de una línea TRAC con acceso funcional a Internet (11000349, 11008955, 11009829, 11010122, 11011376, 11014546, 11015991, 11015930 y 11024077).

En definitiva y teniendo en cuenta la importancia de este tipo de servicios, los operadores deben ser sumamente escrupulosos en el cumplimiento de los plazos señalados a fin de que los ciudadanos se vean afectados mínimamente estas situaciones.

En esta línea ha surgido un problema generado por la actuación de determinadas compañías que dejan sin el servicio contratado sin que medie solicitud previa de los abonados. En concreto la Compañía Telefónica dio de baja el servicio de telefonía en su día contratado por una ciudadana, de avanzada edad y con una minusvalía del 67%, sin que hubiera petición ni consentimiento de la interesada en este sentido. Sobre este particular se solicita con carácter urgente la elaboración del informe correspondiente al operador referido de cuyo resultado se dará cuenta en el informe del próximo ejercicio. Las compañías han de ser extremadamente diligentes cuando tramitan una baja en este tipo de servicios puesto que a las incomodidades que se producen cuando el cliente se queda sin él, sin haberlo deseado, se suman los serios perjuicios que ocasiona a los colectivos socialmente más vulnerables y personas que viven solas. Antes de tramitar la baja habría que corroborar de alguna forma si la intención del abonado es esa, a fin de evitar, en la medida de lo posible, situaciones como las planteadas (10023669, 11000596 y 11020732).

En cuanto a la cobertura normativa de la prestación del servicio de Internet de banda ancha hay que recordar que ya se dio cuenta, en el informe correspondiente al ejercicio 2009, de la aceptación por parte de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información de la recomendación formulada para que el servicio de Internet de banda ancha quedara incorporado al servicio universal de las telecomunicaciones y, en consecuencia, su efectiva prestación resultara garantizada a los ciudadanos que solicitaran beneficiarse del mismo.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ha recogido la citada recomendación ya que el artículo 52 establece que la conexión a la red pública de comunicaciones con capacidad de acceso funcional a Internet, garantizada por el servicio universal de telecomunicaciones, tiene que permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad de sentido descendente de 1 Mbit/seg. Asimismo prevé el establecimiento por el Gobierno de las condiciones de acceso de banda ancha a la red pública en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la norma. Como consecuencia de este mandato se promulga el Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, mediante cuyo artículo 28.1.b) contempla en la actualidad que la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas, desde una ubicación fija, provista a través de cualquier tecnología, ha de ofrecer a los usuarios finales la posibilidad de establecer comunicaciones de datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet y la conexión a la red tiene que permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1 Mb.

12.1.3. Telefonía móvil

La contención del gasto como consecuencia de la difícil situación económica que continúa afectando a nuestro país, incide en que uno de los principales problemas planteados por los ciudadanos en el ámbito de la telefonía móvil sea el relativo a la facturación. En estos casos, cuando los comparecientes manifiestan su discrepancia con la facturación realizada por los operadores, por los consumos generados o por otro tipo de incidencias sobre esta materia, se informa al ciudadano de los derechos que les asisten en este ámbito así como sobre las posibilidades de formular su reclamación por los hechos que les afectan (11000290, 11004711, 11006589, 11009150, 11009737, 11016323 y 11019699).

En otro orden de cosas, como continuación a la investigación de la que se daba cuenta en el informe de 2010 y que se inició a consecuencia de la falta de prestación del servicio de telefonía móvil en el término municipal de Torrejón de la Calzada (Madrid), durante el año 2011 el Ayuntamiento de esa localidad ha indicado que se recibió el proyecto para la instalación y actividad de una nueva antena móvil por parte de una compañía y que se estaba esperando la presentación de otro por parte de otra en el edificio Nuevo Futuro, para operar ambas compañías.

Con fecha 8 de marzo de 2011, se efectuó el pago por parte de una de las compañías referenciadas del impuesto y tasa para la licencia de obra y actividad de la antena de telefonía móvil, que se decidió instalar en el edificio comercial Nuevo Futuro de la localidad referida. Por su parte la otra compañía también ha iniciado el expediente de obras y actividad de una estación base de telefonía móvil en el mismo municipio.

Posteriormente y ante el problema de la falta de cobertura en el servicio de telefonía móvil, desde el Ayuntamiento se ha cedido a una operadora el terreno necesario para la construcción de una estación base para cubrir satisfactoriamente el servicio en el municipio y ha concedido la preceptiva licencia para dicha instalación. La estructura de la antena está finalizada y únicamente falta instalar los equipos de telefonía por lo que, según información facilitada por la compañía, la estación estaría en servicio en breve plazo, si bien la queja no concluirá hasta tener constancia de la prestación efectiva del servicio (10003284).

De otro lado, a través de los medios de comunicación, se tiene conocimiento de que en el seno de la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información se consideró oportuno abordar el problema relativo a la facturación de los SMS *premium* no solicitados por los usuarios. Hay que destacar que en los últimos años si bien se ha elaborado legislación específica en este ámbito que ha supuesto una mejora en la protección de los derechos de los usuarios, es necesario un esfuerzo adicional por parte de los poderes públicos así como la adopción de medidas más contundentes a fin de preservar los derechos de los ciudadanos, en este caso, del servicio de telefonía móvil. Por ello se estimó oportuno requerir a la Comisión referida la elaboración de un informe concreto sobre este asunto cuyo contenido quedará reflejado en el próximo informe (11024116).

La recepción continuada de SMS no solicitados y cuya recepción supone un coste económico es motivo de numerosas denuncias. Como medida para evitar la facturación a los usuarios por el servicio de SMS *premium* no solicitados, la Compañía Telefónica dejará de tramitar altas de estos servicios si la solicitud no viene acompañada de un documento firmado por el cliente junto a una copia de su Documento Nacional de Identidad. Igualmente, los usuarios que utilicen estos servicios para votar en concursos deberán remitir la documentación indicada al proveedor de los servicios. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, a quien se planteó una queja de oficio sobre el particular, aún no se ha pronunciado (11024121).

Conviene destacar que este tipo de actuaciones desarrolladas por parte de los órganos administrativos repercuten muy positivamente en la salvaguardia de los derechos de los usuarios. Como se ha indicado en reiteradas ocasiones, en una materia en constante evolución tecnológica los problemas e incidencias se multiplican y evolucionan rápidamente, por lo que en numerosas ocasiones no existe una legislación específica aplicable. Por ello es deseable que tan pronto como los órganos administrativos son conocedores de una problemática o reciben reclamaciones concretas de los ciudadanos sobre situaciones nuevas, se adopten las medidas necesarias o soliciten información a las partes implicadas. De este modo la ciudadanía, además de ver su problema tomado en consideración y en ocasiones solucionado, comprobará una actuación activa de los poderes públicos que se anticipan a situaciones que a posteriori serían de más difícil solución.

12.1.4. Servicio de atención al cliente de los operadores

El Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, tiene por objeto la aprobación de la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, y regula, en el artículo 26, el servicio de atención al cliente de los operadores y prevé que éstos tienen que disponer de un departamento o servicio especializado de atención al cliente, que tiene por objeto atender y resolver las quejas y reclamaciones y cualquier incidencia contractual que planteen sus clientes. Los titulares del departamento o servicio de atención al cliente son los encargados de relacionarse con el servicio administrativo de solución de controversias, al que remitirán la información que les sea requerida, con indicación del número de referencia asignado a la correspondiente reclamación. Este servicio tiene carácter gratuito y debe prestarse de manera tal que el usuario final tenga constancia de las reclamaciones, quejas y, en general, de todas las gestiones con incidencia contractual que realice el abonado. A estos efectos el operador está obligado a

comunicar al abonado el número de referencia de las reclamaciones, quejas, peticiones o gestiones.

La experiencia evidencia una doble perspectiva de las quejas derivadas de este servicio. En primer lugar, el ciudadano demanda que el trato dispensado por parte del personal que presta sus servicios en este departamento sea respetuoso. Esta circunstancia que parece obvia en numerosas ocasiones no es así. Desde esta Institución se demanda a los operadores que adopten las medidas oportunas para que el personal que presta este tipo de servicios sea correcto.

De otro lado, cuando un usuario se pone en contacto con el servicio de atención al público de un operador demanda una solución a una duda o problema que le afecta. Sin embargo, en general, la persona que atiende la llamada carece de la formación e información necesarias para atender debidamente al interesado.

Otra de las cuestiones que a lo largo de los años se repite es la relativa al coste que debe soportar el ciudadano por la realización de llamadas telefónicas a los números habilitados por las compañías para la prestación de este servicio. El servicio de atención al público que a través de los prefijos 901 y 902 tanto por parte de empresas privadas como desde los organismos públicos continúa siendo una materia que suscita controversia entre los ciudadanos. Por ello en su día se inició una investigación a fin de obtener información sobre si por parte de los poderes públicos se había previsto alguna modificación legislativa. Al hilo de lo anterior, el Instituto Nacional de Consumo indica que no se ha procedido a ninguna modificación legislativa al respecto, y que el prefijo 902 no se encuentra incluido en la regulación de los denominados de tarificación adicional. El Plan Nacional de Numeración Telefónica (PNT) aprobado en el anexo del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, establece que el rango de numeración telefónica 902 se atribuye al «servicio de llamadas de pago por el abonado llamante sin retribución para el abonado llamado». Este prefijo se utiliza en muchas empresas y organismos como número de atención al cliente.

Por su parte la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información pone de manifiesto que el coste de las llamadas a los teléfonos de atención al cliente se contempla en el artículo 109.2 del Reglamento, sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado mediante Real Decreto 424/2005, de 15 de abril. Conforme al citado texto, tales llamadas tendrán el coste máximo del precio ordinario del servicio de telecomunicaciones sin recargo. Este precepto prohíbe que por el operador se establezca un teléfono con tarificación adicional para la atención al cliente. De acuerdo con el listado de atribuciones y adjudicaciones vigentes incluido en el Apéndice al Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, la utilización de los números 902, debe ser como servicio de llamadas de pago por el abonado llamante sin retribución para el abonado llamado y el 901 como servicio de llamadas de pago compartido.

Las directivas comunitarias en materia de telecomunicaciones prohíben exigir a los operadores requisitos adicionales a los en ellas establecidos en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Ello supone que la imposición de la obligación de disponer de determinadas numeraciones ha de hacerse a través de la normativa horizontal de consumo —de modo que sea exigible por los usuarios de cualquier ámbito o sector, y no solo en el de las telecomunicaciones—, correspondiendo la adopción de tales iniciativas bien al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, bien a las distintas

comunidades autónomas mediante el ejercicio de sus correspondientes competencias. Hasta el momento presente queda establecido por la norma para el servicio telefónico de atención al cliente un precio máximo, el cual puede ser modulado por los distintos operadores —hasta su gratuidad—, de acuerdo con los criterios comerciales del servicio de atención al cliente, facultad cuyo correlato es la posibilidad de libre elección de operador por parte del consumidor.

No obstante el Consejo de Ministros ha aprobado la remisión a las Cortes Generales del proyecto de ley de servicios de atención al cliente, cuyo objetivo fundamental es paliar las deficiencias detectadas en la prestación de este tipo de servicios por parte de las grandes empresas y mejorar así la protección de los consumidores para garantizar sus derechos. Esta nueva normativa, para cuya tramitación parlamentaria se ha solicitado procedimiento de urgencia, persigue garantizar los derechos básicos de los consumidores y establecer unos parámetros mínimos de calidad que deberán cumplir los servicios de atención al cliente de las empresas de los sectores de servicios de suministros de agua, gas y electricidad, servicios de transporte de viajeros, servicios postales, medios audiovisuales de acceso condicional y servicios de comunicaciones electrónicas. Las empresas deben disponer de un servicio eficaz para facilitar información, atender y resolver las quejas.

La mayoría de las reclamaciones que reciben las administraciones públicas por parte de los consumidores tienen como elemento común la deficiente atención al cliente, especialmente las grandes empresas. Por este motivo se considera necesaria esta regulación que prevé, además, la posibilidad de que las pequeñas y medianas empresas y aquellas compañías que estén en pérdidas no se vean afectadas por la norma, al no ser las principales generadoras de estas reclamaciones. Esta nueva normativa persigue garantizar los derechos básicos de los consumidores y establecer unos parámetros mínimos de calidad, que deberán cumplir los servicios de atención al cliente de las empresas de los sectores de servicios de suministros de agua, gas y electricidad, servicios de transporte de viajeros, servicios postales, medios audiovisuales de acceso condicional y servicios de comunicaciones electrónicas. Las empresas tendrán que contar con un servicio eficaz para facilitar información, atender y resolver las quejas.

Los ciudadanos podrán conocer, antes de la firma de un contrato de servicios, los medios de interlocución disponibles, mecanismos de reclamación, tiempos previstos de resolución, etc. Toda esta información deberá formar parte de los contratos y figurar también en la página web de la empresa.

El horario de atención al cliente se ajustará a las características del servicio prestado. Para servicios de carácter básico, como el servicio telefónico, el suministro eléctrico, de gas o de agua, el servicio deberá estar disponible 24 horas al día, 365 días al año, para la formulación de incidencias relativas a la continuidad del servicio.

La tramitación de la investigación sigue su curso por lo que las conclusiones que, en su caso, se extraigan serán reflejadas en el próximo informe (11008461, 110022157, 110022469 y 11024032).

12.1.5. Defensor del Usuario de la Administración Electrónica

La creación de la figura del Defensor del usuario de la administración electrónica está prevista en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. En concreto el artículo 7.1 de esa norma dispone: «En la

Administración General del Estado, se crea la figura del Defensor del usuario de la administración electrónica, que velará por la garantía de los derechos reconocidos a los ciudadanos, sin perjuicio de las competencias atribuidas en este ámbito a otros órganos o entidades de derecho público. Será nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas entre personas de reconocido prestigio en la materia y estará integrado en el Ministerio de Administraciones Públicas, desarrollando sus funciones con imparcialidad e independencia funcional».

Al hilo de lo anterior, el Ministerio de Política Territorial ha señalado que se han priorizado en todo momento las actuaciones dirigidas a mejorar las utilidades para los ciudadanos y la cercanía de las Administraciones respecto de las mismas y que el trabajo realizado ha hecho posible que España haya alcanzado importantes logros en materia de administración electrónica.

Se considera que la creación de la figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica, así como de la dotación de medios que se requieran, podrán llevarse a cabo cuando la situación económica y de austeridad presupuestaria sea más favorable aunque, según la Administración, en la actualidad los derechos de los ciudadanos no se encuentran desprotegidos en el ámbito de la Administración Electrónica, ya que las diversas sedes electrónicas tienen mecanismos para que éstos hagan llegar sus quejas y reclamaciones, así como cualquier sugerencia que estimen oportuna (10002579).

12.1.6. Correos y Telégrafos

La entrada en vigor de la Orden del Ministerio de Presidencia PRE/773/2010, de 24 de marzo, que regula el despacho de aduanas de envíos que circulan por el correo cursado a través de cabeceras de aduanas, limitó a una las cabeceras en el terreno peninsular, en Madrid. En la práctica, quienes tenían su domicilio en otro lugar se veían obligados a contratar los servicios de la empresa con la que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. había firmado un contrato de colaboración, con el aumento de los gastos de dicha gestión. Además, las gestiones de este tipo se habían incrementado tras reducirse el importe de la exención del IVA, de 150 a 22 euros, según la modificación del artículo 34 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, que regula ese impuesto.

Ello parece contrario a la Resolución de 15 de diciembre de 2009, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), que facilita instrucciones para formalizar el Documento Único Administrativo (DUA), en la que se hace constar que ésta puede presentarse utilizando el formulario al efecto o mediante transmisión electrónica de datos.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria analizó las alternativas posibles y aprobó la puesta en funcionamiento de una aplicación informática, de conformidad con la Ley 11/2007, de 22 de julio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que permite a los destinatarios de esos envíos realizar desde su propio domicilio los trámites aduaneros, siempre que cuenten con la documentación necesaria, que los envíos no formen parte de una expedición comercial, y por los que no se deban liquidar derechos de importación y/o cualquier otro tributo nacional ni hayan de pasar inspección por sanidad, farmacia, etcétera.

En muchas de las quejas presentadas se aducía la falta de calidad del servicio que prestaba la empresa colaboradora de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., Speedtrans Internacional, S.L., a la que se había contratado el 30 de julio de 2008 den-

tro de su política empresarial de alcanzar un incremento de calidad en los servicios postales para su adaptación a la nueva legislación nacional y a la futura regulación aduanera, que comportaba la centralización de las actividades de importación del resto de las cabeceras de zona aduanera peninsulares e Illes Balears en un Almacén de depósito temporal (ADT), sito en el Centro de clasificación de paquetes en el aeropuerto de Barajas antes del 1 de enero de 2009. Al analizar el contenido del convenio citado, se comprobó que Correos cedió el ADT a su colaboradora y le encomendó la grabación informática, manipulación, almacenaje, entrada y salida de los envíos y control de *stock*, pero no la tramitación aduanera propiamente dicha, pese a que por su condición de operador postal tiene capacidad para establecer relaciones privadas con terceros para el cumplimiento, tanto de los servicios amparados en el tráfico postal, como respecto de la presentación de los envíos postales ante las autoridades aduaneras, con derecho al cobro de una tasa por el servicio, de acuerdo con el artículo 18 del Convenio Postal Universal, Acta de 5 de octubre de 2004, ratificada por Instrumento de 15 de febrero de 2008. Según el mismo convenio, las gestiones aduaneras de los envíos postales internacionales se podrían realizar por Speedtrans, si el destinatario firmase el aviso de llegada de su envío contratándole como agente aduanero, y Correos se liberaba de cualquier incumplimiento de ese contrato.

Sin embargo, para el Defensor del Pueblo, el pacto en cuestión no podría afectar al usuario del servicio público, ya que los envíos postales son responsabilidad de Correos, cuando se encuentren bajo control aduanero hasta el cumplimiento de las correspondientes obligaciones aduaneras y tributarias.

Las investigaciones realizadas pusieron en evidencia las deficiencias en el servicio de Speedtrans: datar en el registro de seguimiento de los envíos sus avisos de llegada con una fecha muy diferente a aquella en la que se hacía su entrega, siendo esta de gran importancia a efectos de calcular el plazo para las gestiones, que es de 10 días en base al Código Aduanero; demorarse en la información al destinatario de los documentos necesarios para el trámite y del envío del presupuesto; extraviar o perder el envío en el ADT; retrasar la tramitación hasta dar lugar a la imposición de sanciones que se repercutían en el presupuesto del destinatario, etc. A pesar de Correos no adoptaba medidas para resolver las incidencias. Finalmente, la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. acordó rescindir el contrato de colaboración concernido con fecha de 7 de febrero de 2011, haciéndose cargo de esas gestiones a partir del 9 de abril el Grupo Correos.

Siguiendo el criterio de esta Institución, Correos incluyó en los avisos de llegada de los envíos que la tramitación aduanera se podría realizar, además de por los medios que se indicaban, mediante una persona con representación indirecta, a la que se menciona en la Resolución de 15 de diciembre de 2009, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y en el artículo 88 del Reglamento (CE) M450/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, por el que se aprueba el Código Aduanero. Además, se ha puesto en marcha un procedimiento simplificado para las importaciones de envíos dirigidos a personas físicas, con un valor comercial inferior a 150 euros, que no esté sometido a ulteriores controles (sanidad, farmacia, etc.). De esta manera, una vez que Correos cumple con los trámites de importación en su condición de representante indirecto, el usuario recibe en su domicilio el envío abonando los tributos devengados por la importación y el DUA, cuyo importe es luego ingresado en el Ministerio de Economía y Hacienda, por cuenta del obligado.

El Defensor del Pueblo ha de congratularse con el resultado de estas investigaciones, toda vez que desde que se han realizado se han reducido drásticamente las quejas por la prestación de este servicio público (10021418, 10025540, 10029009, 10029994, 10030096 y otros 138 más).

Ha finalizado la actuación iniciada el pasado año con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. en cuanto a la cesión de datos de carácter personal a su colaboradora Speedtrans Internacional, S.L., concluyendo, a la vista del informe recibido de la Agencia Estatal de Protección de Datos, que esa actuación se efectuó de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, pues deben entenderse contenidas en el contrato de colaboración firmado las medidas de seguridad exigidas en el Real Decreto 1702/2007, de 21 de diciembre, en base al reenvío que se hace al mismo (10014808, 10021113 y 10025540).

Aunque se reciben quejas por discrepancias respecto a la consideración de una zona como entorno especial, en cuyo caso, de conformidad con el artículo 37 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, el reparto de la correspondencia ordinaria no se hace a domicilio sino en buzones individuales no domiciliarios o en casilleros concentrados pluridomiciliarios, lo cierto es que se ha reducido su número considerablemente, posiblemente porque cuando se da lugar a la controversia Correos traslada la documentación que sustenta su criterio a la Comisión Nacional del Sector Postal, por ser el organismo competente para su resolución, de acuerdo con el artículo 10.4 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

Se han desarrollado diferentes actuaciones con ocasión de las irregularidades en la entrega de envíos certificados. Según las quejas, es frecuente que los responsables del reparto no intenten la entrega personal y se limiten a dejar el aviso de llegada en el buzón domiciliario, o, lo que es más grave, que no lleguen a depositar dicho aviso. En el primer caso, lo que se derivan son molestias para el usuario que debe desplazarse a la oficina postal para recoger el envío, pero en el segundo al desconocer la propia existencia de este, no puede llevar a cabo actuaciones como, por ejemplo, pagar una multa con el 50 por ciento de su importe, acudir a una cita médica que motiva la pérdida de una pensión, etc. A este respecto, se han comprobado los daños invocados en las quejas, pero no la responsabilidad de Correos, ya que al no contar los avisos de llegada de los envíos certificados con seguimiento informático, que se hayan realizado o no los dos intentos de entrega personal, y que tras ellos se haya procedido a su depósito en el buzón correspondiente, depende solamente de la afirmación del repartidor. Correos no puede ignorar las quejas que se reciben por este motivo, pero se limita a ofrecer a quien las formula sus disculpas y a informar, con un formato al uso, de las instrucciones que facilita y reitera a sus agentes para que la entrega se haga de forma correcta, por lo que deberán adoptarse medidas que permitan al usuario demostrar la deficiencia, máxime cuando en el artículo 22 del Convenio Postal Universal, acta de 5 de octubre de 2004, aprobada por el XXIII Congreso de la Unión Postal Universal, ratificada en Instrumento de 15 de febrero de 2008, las administraciones postales mantendrán su responsabilidad, si la reglamentación interna lo permite, cuando el envío certificado se hubiera distribuido en un buzón domiciliario y el destinatario declarase no haberlo recibido (08005356, 09016504, 10004269, 10005569, 10011830, 10011894, 10013231, 10013907, 11004570, 11006039, 11006629, 11007409, 11008100, 11016984, 11020260, 11022619, 11022691 y 11023941).

12.1.7. Televisión

Desde el año 2009 se venían tramitando distintas reclamaciones por la insuficiente recepción de la TDT en diferentes lugares de la geografía española y que han sido concluidas en este ejercicio, en el que apenas se han recibido reclamaciones al respecto.

A consecuencia del apagón analógico que se realizó con antelación en la zona más occidental de Andalucía, los residentes de la zona tuvieron que realizar una importante inversión para adaptar las antenas y adquirir los descodificadores correspondientes. Sin embargo, tras la aprobación de la nueva Televisión Digital Terrestre de pago, esos descodificadores ya no son compatibles y se deben adquirir unos nuevos para ver la televisión de pago, lo que se consideraba una discriminación respecto al resto de la población española, que todavía estaba a tiempo de adquirir aparatos compatibles para ambos tipos de TDT.

Para la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información las razones técnicas y estratégicas que condujeron a la necesidad de escalonar los proyectos de cese son totalmente ajenas a la posterior decisión de incentivar el proceso de antenización mediante la regulación de la TDT de pago; estimando que los sintonizadores básicos o *zappers* siempre podrían ser utilizados para televisores secundarios o equipos instalados en segundas residencias, ambos frecuentes en el mercado español.

Para esta Institución la solución no es idónea y sí existe discriminación respecto a cierto sector de la población española que, al haber sufrido con carácter previo el apagón analógico, no ha podido adquirir el descodificador adecuado a sus necesidades, puesto que la mayor parte de los descodificadores adquiridos en su momento no tenían ranura para tarjeta de abonado, ni los televisores contaban con adaptador CAM. Por ello, planteó la adopción de las medidas oportunas con el fin de dar solución al problema.

Sin embargo, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información insiste en que los receptores adquiridos pueden ser utilizados en televisores secundarios o en segundas residencias, por lo que considera que no se ha producido ninguna merma de los derechos de los ciudadanos. Este criterio no puede ser compartido, por lo que la investigación se concluyó en disconformidad (09016200).

Las distintas cadenas de televisión elevan el volumen del sonido durante los espacios publicitarios, lo que molesta a muchos telespectadores. La misma problemática se planteó años atrás al Ministerio de Fomento, que era el organismo que tenía atribuida la competencia de control.

Como conclusión a la citada investigación el problema quedó resuelto en la práctica totalidad de los casos, si bien, la Secretaría General de Comunicaciones continuaría realizando las comprobaciones técnicas para garantizar la vigilancia de las emisiones de televisión en las diferentes cadenas. Sin embargo, y al parecer, el problema se había solventado.

La regulación sobre los incrementos del volumen del sonido en los espacios publicitarios emitidos en televisión se encuentra en la vigente Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE (denominada Directiva de la televisión sin fronteras), cuyo artículo 128 dispone: «Durante los períodos dedicados a la publicidad y a los anuncios de televenta, las condiciones técnicas de emisión de la señal deberán, en todo caso, respetar los parámetros establecidos

en la norma técnica aplicable al medio de transmisión de que se trate. Los operadores habilitados para la difusión de la señal de televisión deberán adoptar las medidas necesarias para que, en ningún caso, los procesos de tratamiento de las señales originarias produzcan en el telespectador un efecto de incremento sonoro notoriamente perceptible, respecto de la emisión inmediatamente anterior».

En el ejercicio de las facultades de control e inspección de los servicios de televisión atribuidos a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por el artículo 19.2 de la Ley 25/1994, ejercidas a través de la Subdirección General de Medios Audiovisuales conforme al artículo 7.3.c) del Real Decreto 1182/2008, de 11 de julio, y con motivo de una queja presentada de similares características, se procedió a iniciar un expediente informativo, al objeto de conocer las circunstancias concretas sobre el asunto referido. Para ello se solicitó la información pertinente a los operadores de televisión de ámbito estatal y de carácter generalista.

Asimismo, la Subdirección General de Inspección y Supervisión, por ser materia de su competencia, debía efectuar los controles técnicos oportunos a efectos de garantizar lo dispuesto en el artículo 12.8 de la Ley 25/1994, de 12 de julio.

Con carácter general los operadores de televisión consultados afirman que vienen dando debido cumplimiento a la disposición legal contenida en el artículo 12.8 de la Ley 25/1994, respetando los parámetros técnicos de emisión en audio, y que disponen de todos los medios, técnicos y de control para eliminar cualquier posible desnivel de audio que se pudiera presentar, ya sea a la entrada de la publicidad o a la entrada de los programas que se emiten, con el fin de evitar cualquier tipo de «incremento sonoro notoriamente perceptible». Algún operador afirma que a pesar de que el audio de la publicidad no se emite más alto que el resto de la programación y tampoco excede los límites de especificaciones técnicas de la normativa vigente, las productoras pueden utilizar técnicas para realzar el sonido de los *spots* (mediante ecualizadores y otros sistemas), que pueden contribuir a que la percepción sea que el volumen sea superior al de la programación.

La Subdirección General de Inspección y Supervisión procedió a efectuar las mediciones del ancho de banda, con publicidad y sin ella, ocupado por las portadoras de audio analógico de las emisiones de televisión de las distintas cadenas de ámbito nacional y autonómico en un punto geográfico dado, observándose en ese centro emisor que los anchos de banda con publicidad son mayores que sin publicidad en tres de los canales de televisión analizados, siendo prácticamente igual en el resto de las cadenas. El informe concluye que sí se midió un apreciable incremento de la excursión en frecuencia en estos tres canales, lo que significa que el volumen sonoro de la publicidad en ellos es más alto que el de los programas.

Las mediciones que se realizaron en un primer momento lo fueron en programaciones analógicas, que dejaron de producirse al pasar a emitir obligatoriamente con tecnología digital todas las cadenas.

Una de las características de la emisión en tecnología digital es que la señal de vídeo, la señal de audio asociada y las señales de datos de niveles de señal y del propio sistema se combinan numéricamente antes de su emisión, por lo que, una vez que la señal nueva (combinación de todas las anteriores) ha sido transmitida, no existe ningún parámetro de radiofrecuencia que se pueda relacionar directamente con el nivel de audio emitido. Por este motivo no es posible realizar este tipo de mediciones con el instrumental disponible en la Administración.

Además, la incidencia de las alteraciones de volumen auditivo al cambiar de canal no está contemplada como vulneración a la legislación vigente, dependiendo ello de las características y configuración de cada equipo de televisión (09000257).

12.2. Transporte interurbano

El alto coste de los billetes de avión para las personas tetrapléjicas dio lugar a una recomendación, aceptada en un principio por la Dirección General de Aviación Civil, entendiendo que la reducción de las tarifas, dado que el transporte aéreo en Europa está liberalizado, debería ir necesariamente vinculada a una nueva subvención del Estado, incluyendo todos los medios de transporte no sólo el transporte aéreo. Por tal motivo, se trasladó la recomendación y sus informes a la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad, del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, al objeto de que desde esa dirección general se evaluase la posibilidad de adoptar esta iniciativa.

La citada Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad trasladó las medidas que se habían adoptado, así como las previsiones en el ámbito de cada medio de transporte tanto terrestre como marítimo, para paliar las dificultades de las personas discapacitadas, de asistencia y de reducción de precios.

Sin embargo, la Dirección General de Aviación Civil cambió el criterio, entendiendo que no procede atender la recomendación propuesta, debido a las dificultades técnicas que se derivan de la necesidad de arbitrar un sistema de ayudas que sirva exclusivamente a la finalidad de asistencia a las personas discapacitadas, indicando asimismo que esa finalidad ya está contemplada en el catálogo de prestaciones, también de carácter económico, y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) regulado en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Para esta Institución el cambio de criterio no estaba justificado, dado que la prioridad de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia es el catálogo de servicios, y aunque en la disposición adicional tercera recoge la posibilidad de que la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas establezcan acuerdos para la concesión de ayudas económicas, estas irán destinadas a apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria, y a facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar, que contribuyan a mejorar su capacidad de desplazamiento en la vivienda. Por tanto, en ningún caso podrían solicitar una ayuda económica destinada a abonar el billete de cualquier medio de transporte para realizar un viaje.

Hasta el momento de elaborar este informe y pese a haber reiterado en dos ocasiones la respuesta de la Dirección General de Aviación Civil, esta no se ha pronunciado al respecto (07033020).

12.2.1. Transporte ferroviario

Continúa la investigación de la construcción de la estación ferroviaria prevista en el barrio Soto del Henares, en Torrejón de Ardoz (Madrid), ya que si bien la entidad Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) ha informado de su viabilidad

tras concretarse el alcance de la variante ferroviaria de Torrejón de Ardoz, incluida en el Plan de cercanías, el inicio de las obras depende del convenio de colaboración económica que ha de firmar con el ayuntamiento de la citada localidad, del cual ya existe un borrador en estudio (08023110, 09001895, 09001896, 09001899, 09002128, 09002131, 09002132, 09002134, 09002135, 09002385, 09003164 y 11011645).

Tampoco ha finalizado una actuación con ADIF, iniciada de oficio, tras conocer que los vecinos de Tortosa (Tarragona), en lugar de utilizar un paso elevado para cruzar las vías de la estación ferroviaria, lo hacen directamente sobre ellas aprovechando un hueco abierto en la valla que rodea el recinto de la estación. Según los informes recibidos, la situación no se ha corregido, pese a haber colocado carteles prohibiendo el paso vicioso, y como ADIF considera que este se produce porque precisamente enfrente del hueco de las vallas existe una plataforma de servicio, en el punto kilométrico 192/860 del ramal L, Aldea-Tortosa, de la línea Valencia-Tortosa, que cruza el canal del río Ebro, construido por la Agencia Catalana del Agua, se ha requerido a esta para que proceda a la reparación de la valla y adopte cuantas medidas considere necesarias para solucionar el problema (11004414).

Un gran número de quejas presentadas por vecinos aragoneses, que se consideran discriminados por Renfe Operadora en cuanto al servicio que reciben del AVE Madrid-Barcelona, por una parte por lo elevado del precio de sus billetes al no tener la seguridad de contar con las tarifas reducidas que se ofrecen, web y estrella, ya que dependen de decisiones de Renfe ligadas a su política comercial, y por otra, porque no se ha aprobado un bono para el trayecto de Zaragoza-Lleida, como existe en otros recorridos similares del AVE en el territorio nacional. La opinión de esta Defensoría sobre la política tarifaria del AVE ya consta en el informe de 2010 y así se destacó a los firmantes de las quejas. Renfe está obligada a gestionar esos servicios con criterios de eficiencia y eficacia para cumplir los objetivos que le impone el contrato-programa firmado con el Ministerio de Fomento, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, según el cual sólo cabe subvencionar los servicios deficitarios, cuya continuidad esté justificada por razones de eficiencia energética, social, económica y ambiental. Por tanto, la investigación ha tenido por finalidad conocer si el servicio público que debe prestar Renfe en el trayecto concernido es o no suficiente, y si de alguna manera los viajeros han de recurrir al AVE, porque dicho servicio no se preste en condiciones idóneas para facilitar el ejercicio de su derecho de libre circulación. Se ha aclarado que Renfe no tiene la posibilidad de aprobar el abono solicitado para el trayecto Zaragoza-Lleida, ya que para ello se requiere que el servicio de alta velocidad sea de media distancia, mientras que el trayecto citado se encuentra en la línea de alta velocidad-larga distancia. Esta investigación continúa en trámite, por lo que se volverá sobre ella el año próximo (10020117, 10022663, 10032736, 10032803, 11006358, 11006359, 11006390, 11006395, 11006489, 11007507, 11007935, 11010733, 11011592, 11011626, 11012285, 11012289, 11012290, 11012292, 11012306 y 11014228).

Renfe Operadora ofrece la tarjeta dorada, por la que se obtienen descuentos en las tarifas de sus trenes entre el 25 por ciento y el 40 por ciento, a personas con minusvalía igual o superior al 65 por ciento. Pese a tratarse de una oferta comercial, era oportuno conocer los motivos por los que no se incluye entre los beneficiarios de la tarjeta citada a los afectados por una minusvalía entre el 33 por ciento y el 64 por ciento, que son consideradas personas discapacitadas por el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, conforme a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de acuerdo con los

artículos 9 y 49 de la Constitución. Del resultado de esta investigación se dará cuenta en el informe de este año (11012282 y 11017518).

Renfe Operadora no permitía el acceso de los progenitores hasta el tren para acompañar a sus hijos menores de 12 años cuando viajaban solos. Únicamente permitía el paso dentro de la terminal, entre el control de equipajes y el mostrador *checking*, cuando se hubieran adquirido billetes de clase preferente. Así negó a unos padres que acompañasen a sus hijos menores de 12 años hasta su tren el 21 de diciembre de 2011. Tras la intervención de esta Institución, Renfe ha dado instrucciones a los supervisores comerciales, factores encargados de atención al cliente y azafatas, que presten servicio en la estación de Madrid Puerta de Atocha, para que en esas circunstancias se autorice a una persona, tanto lleven tarifa de acompañamiento de menores como si viajan con tarifa de niño (11007943).

12.2.2. Transporte aéreo de viajeros

Algunas compañías aéreas exigían a los viajeros para el embarque la acreditación de la personalidad mediante DNI, no admitiendo ningún otro tipo de documentación y denegando el embarque cuando el viajero no podía aportar el mismo.

La Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), ha facilitado información sobre los documentos exigidos al viajero para proceder a su embarque. Para ello se ha referido al Programa de Seguridad para la Aviación Civil, que se aborda en el artículo 3 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, de conformidad con el Reglamento (CE) 300/2008, de 11 de marzo, en el cual, en el caso de los refugiados se declara suficiente el documento de viaje expedido con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951 y con respecto a los menores de 14 años en vuelos domésticos, siempre que vayan acompañados por sus tutores, no se establece la necesidad de acreditarse mediante el DNI. La citada Agencia ante las prácticas contrarias al Plan Nacional de Seguridad ha iniciado expedientes sancionadores y, además, tramita las reclamaciones formuladas de acuerdo con el Reglamento 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos. Finalmente alguna de las condiciones generales de contratación de estas aerolíneas han sido puestas en conocimiento de las autoridades de consumo, por si se infiere el incumplimiento de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de contratación y del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (10007496, 10033696, 11000476, 11003127, 11006500, 11009835, 11009903, 11015943 y 11019818).

Las cláusulas de los contratos con las aerolíneas son objeto de constantes denuncias por considerarlas abusivas. En concreto, la que establece el derecho a cobrar por emitir la tarjeta de embarque cuando el viajero no la lleva impresa, dio lugar a una recomendación al Instituto Nacional de Consumo sobre la adopción de las medidas oportunas en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios del transporte aéreo. El Instituto Nacional de Consumo se había planteado el ejercicio de la acción de cesación que se contempla en el artículo 53 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, Ley de Consumidores y Usuarios, pero finalmente no va a formularse, al haber dictado sentencia recientemente la Audiencia Provincial de Barcelona, declarando que esa práctica no supone una merma injustificada de los derechos de los pasajeros y que la cláusula de penalización no constituye una consecuencia desproporcionada (11003716, 11009207 y 11011424).

En una investigación iniciada para conocer si las compañías aéreas tienen la obligación de identificar en los menús que ofrecen a bordo de sus vuelos los que tengan un contenido que genere alergias, se ha conocido que la Unión Europea ha elaborado un nuevo reglamento sobre la información alimentaria que se facilita al consumidor sustituyendo la legislación existente sobre el etiquetado, cuya aprobación se había previsto en el Consejo de Ministros del 29 de septiembre de 2011. De acuerdo con el mismo, en la lista de ingredientes de los alimentos envasados y de los productos sin envasar, venta a granel y servicios de restauración, se deberá destacar la presencia de sustancias alergénicas. Por lo tanto, cuando entre en vigor el reglamento concernido, las compañías aéreas estarán obligadas a dar dicha información (11014253).

Finalmente, AENA ha recibido más de 60 000 reclamaciones de responsabilidad patrimonial con motivo del cese de actividades de los controladores aéreos, durante los días 3 y 4 de diciembre de 2010. Transcurrido casi un año de la incidencia, tras haberse contratado personal externo, ha dictado resolución declarando que no aprecia responsabilidad en los hechos, dado que no se pudieron adoptar medidas administrativas para cumplir con el servicio de los aeropuertos esos días, al ser la posición de los controladores absolutamente excepcional y sin precedente alguno en la vida laboral de España. La Audiencia Nacional se ha pronunciado en la demanda de uno de los afectados, eximiendo a AENA de la responsabilidad que le atribuía. En cualquier caso, se ha acordado suspender las actuaciones toda vez que el Juzgado de Instrucción n.º 3 de Madrid, que conoce del proceso penal que se sigue contra los controladores aéreos, ha requerido la personación de AENA en calidad de responsable civil subsidiaria (10034511, 10034656, 10034855, 10034979, 10035142, 11000341, 11001245, 11008173, 11008292, 11010891, 11017608, 11022398, 11023466, 11023633 y 11024034).

12.2.3. Aviación civil

La falta de desarrollo del artículo 58 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, está permitiendo que AENA no exija titulación alguna al personal que ejerce funciones de navegación aérea, sino que únicamente impone los requisitos de acceso contenidos en los convenios colectivos que se han ido aprobando desde la constitución del ente público.

Sin embargo, se ha recordado a AENA que debía haber promovido la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente desde su obligación de garantizar el tránsito aéreo con seguridad, fluidez y eficacia (art. 11.1 del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, que aprobó su Estatuto), y máxime cuando la exigencia de la titulación ya figuraba en el artículo 58 antes de que se operase su reforma mediante la disposición adicional segunda de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, y de hecho, fue requerida a los integrantes del Cuerpo de Técnicos Especialistas Aeronáuticos que desempeñaban sus funciones en el Organismo Autónomo Aeropuertos Españoles y en la Dirección General de Aviación Civil, la mayoría de los cuales pasaron a la plantilla del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. Pese a ello, en las incorporaciones posteriores de este personal, la selección se ha efectuado con base en la superación de las pruebas establecidas en los convenios colectivos. Además, los convenios colectivos no están previstos legalmente para efectuar ese tipo de regulaciones, sino para establecer las condiciones de trabajo, sus reglas, pautas y directrices que deban cumplirse durante su vigencia (art. 82.1 del Estatuto de los Trabajadores). Por tanto, se ha recomendado al Ministerio de Fomento, al que según el artículo 5 de la Ley de Seguridad Aérea

corresponde el otorgamiento de los títulos que habilitan a las personas y organizaciones civiles para la realización de actividades aeronáuticas y el control del cumplimiento de los requisitos y obligaciones exigibles en cada caso, el inicio del trámite de aprobación de una norma reglamentaria para desarrollar el artículo 58.2 de la Ley de Navegación Aérea. Sobre su respuesta daremos cuenta en el informe de este año (10003420).

Algunos centros educativos están impartiendo cursos sobre mantenimiento de la aeronavegabilidad de las aeronaves a través de ciclos formativos del Ministerio de Educación que carecen de reconocimiento para la obtención de las Licencias de Mantenimiento de Aeronaves, según Parte 66 del Reglamento (CE) 2042/2003 de la Comisión Europea, de 20 de septiembre de 2003. La consecuencia para los alumnos es que la formación que obtienen no les sirve para demostrar el nivel de conocimientos exigidos por el reglamento comunitario. Pese a ello, AESA no ha llevado ninguna actuación con el Ministerio de Educación tendente a coordinar los ciclos formativos requeridos. Como esta investigación no ha finalizado, de su resultado daremos cuenta en el informe de este año (11004276).

12.2.4. Transporte por carretera

Son muchas y variadas las quejas que se plantean sobre la necesidad de comunicación por carretera con la frecuencia idónea para algunas zonas de la geografía española. Las actuaciones van tanto dirigidas al establecimiento del servicio como a la frecuencia del mismo.

En esta línea, se suscitó la necesidad de construir una conexión por medio de autobuses entre Torrevieja y el aeropuerto de El Altet, en Alicante, concluyendo que se había aprobado ese servicio público permanente regular de viajeros (10007302).

En cuanto a la frecuencia, la concesionaria del servicio de transporte público regular permanente de viajeros de Calviá (Mallorca) había acordado la reducción de los viajes, incumpliendo reiteradamente los horarios establecidos y eliminando el servicio los sábados y festivos. La Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de Illes Balears no se ha pronunciado aún sobre el problema, pero es importante dejar constancia de que según la Comisión Nacional de la Competencia, en Resolución de 10 de marzo de 2010, un cambio de horario en concesiones de servicios públicos no se puede considerar mejora debiendo prevalecer con carácter general el principio básico de inmutabilidad del contrato administrativo, procediendo solamente por razón de interés público cuando concurran necesidades nuevas o causas imprevistas (11022654).

12.2.5. Transporte marítimo

Se han finalizado las actuaciones seguidas con la Consejería de Salud y Consumo del Gobierno de las Illes Balears a la que se había realizado un recordatorio de deberes legales porque de la investigación se dedujo que no había actuado con la diligencia requerida para determinar si concurrían circunstancias que justificaran el inicio de expediente sancionador a una empresa naviera. La Consejería ha reconocido que podría haberse solicitado a aquella información más detallada sobre el problema técnico del barco aducido para el retraso de un trayecto y de las acciones que adoptó para dar cuenta de la incidencia a los pasajeros, de conformidad con el Decreto 136/2008, de 5 de diciembre, derechos de información de los pasajeros en el transporte urbano entre islas (10005994).

El transporte en la ría de Vigo trasladó su atraque a un muelle sin protección, accesos y medidas de seguridad, al no instalarse un dique de abrigo de 125 metros para proteger a los barcos responsables del servicio, aún cuando existía un compromiso a ese respecto del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Vigo. En el informe remitido se negó que la nueva ubicación estuviese más expuesta a los vientos reinantes que la anterior. Aún así, se ha previsto la instalación de un pantalán de olas flotante. Durante el mes de julio de 2011 se construyó una marquesina a pie de embarque, que según los usuarios está más expuesta a los vientos, pero no se ha efectuado la del pantalán citado. Además, las instalaciones construidas para llegar a los puntos de atraque resultan inaccesibles para las personas con movilidad reducida. Con el fin de aclarar estos extremos y fundamentalmente si la rampa de acceso se acomoda a las disposiciones del Real Decreto 1544/2007, que regula las condiciones básicas de accesibilidad, esta investigación proseguirá durante el presente año (10028141).

12.3. Transporte urbano

12.3.1. Transporte de ámbito local

Continúa la supervisión de las condiciones de acceso a los vehículos de la Empresa Municipal de Transportes del Ayuntamiento de Madrid (EMT), para quienes se deben desplazar en silla de ruedas. Se informó de que se estaban incorporando a la flota autobuses con una doble plataforma en el centro, prevista para, al menos, una silla de ruedas y dos usuarios que viajen con cochecitos de niño desplegados, y que en la normativa no se contemplaba la prioridad de los primeros (Decreto 13/2007, de 15 de marzo, Reglamento técnico de la Comunidad de Madrid de desarrollo en materia de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas). Sin embargo, dado que en el Reglamento (CE) 661/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, que aprueba los requisitos de homologación de tipo referentes a la seguridad general de los vehículos a motor, sus remolques y sistemas, componentes y unidades técnicas independientes a ellos destinadas, cuando se refiere a zonas especiales sus usuarios se identifican solamente con quienes viajan en silla de ruedas, se ha solicitado a la EMT una aclaración de sus informes (10000584).

El Consorcio Regional de Transportes de Madrid no permite viajar en transporte público en compañía de un perro, salvo que se trate de perros guías en caso de invidentes, o de pequeños animales domésticos, siempre y cuando sean transportados en receptáculos idóneos y no produzcan molestias al olfato, oído o en general al confort de los restantes viajeros. Sin embargo, tras iniciarse la investigación, la Comunidad de Madrid ve factible aprobar una norma en la que se regule el acceso a los distintos modos de transporte colectivo de viajeros a personas acompañadas de perros de asistencia, cuando concurran discapacidades u otros trastornos o enfermedades invalidantes (10034392).

13. MEDIO AMBIENTE

Como podrá comprobarse a continuación, y también en el apartado de este informe anual correspondiente a los recursos de inconstitucionalidad, prosiguen al alza las tendencias a romper por vía legislativa el orden de las decisiones administrativas y judiciales; a debilitar el sistema de responsabilidad por daños al entorno, y a presentar tales

medidas como lo contrario, es decir, hacerlas pasar como un fortalecimiento del sistema de protección del medio y como un avance en el desarrollo económico. Esto parece no solo injusto sino también una expresión acabada de la posibilidad de que algunos poderes públicos utilicen las potestades que ejercen para inducir a confusión. Este es el defecto que denuncian las asociaciones ecologistas y ciudadanos en general que se dirigen a esta Institución y propugnan una concepción del desarrollo económico que vaya más allá de la crematística, y que legítima y fundadamente protestan por la gravedad de las tendencias señaladas.

El apartado de Medio Ambiente, como los años pasados, presenta un tratamiento unitario con el apartado siguiente sobre Urbanismo y Vivienda; ambos a partir de una reducida selección de los casos más notables. Atendiendo al curso de la realidad, se introducen algunos subapartados nuevos, otros desaparecen o son reunidos para un tratamiento homogéneo de problemas concomitantes.

13.1. Derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia ambiental

13.1.1. Derecho de acceso a la información

La actividad común de esta Institución en cuanto a las quejas por falta de acceso a información ambiental, consiste en explicar el marco normativo vigente de este derecho, y buscar —y lograr en ocasiones— que las administraciones públicas (en todos los niveles central, autonómico y municipal) cambien su criterio y den acceso a la información ambiental que inicialmente deniegan sin causa legal, o la deniegan concurriendo causa legal pero no de forma expresa y motivada o simplemente no responden (entre otras: 10000793, 11000874 y 11001489).

La Ley 27/2006 no requiere ser interesado en el procedimiento, ni que los documentos formen parte de un expediente terminado en la fecha de la solicitud, ni que obren en un tipo de soporte determinado, ni excluye los expedientes sancionadores del derecho de acceso. Lo relevante en este régimen jurídico es que la información concreta que se pide sea ambiental, y no cuál sea la naturaleza del procedimiento en cuyo expediente obre la información (10010749).

La falta de sensibilidad de algunos órganos administrativos es tan notable como para llegar a pedir al solicitante sumas desorbitadas e ilógicas en concepto de tasas. Por ejemplo, hemos considerado fundada la queja por denegar el objeto de un derecho legal y constitucionalmente reconocido disuadiendo de su ejercicio; pues aunque la información figuraba en soporte CD y así fue solicitada, sin embargo la Administración (Demarcación de Costas de Cantabria) calculó que «a 1,78 euros por hoja» con independencia del formato en que se entregue, y como el proyecto cuenta con 1 400 hojas, entonces la tasa es por un importe desorbitado. La administración se basa, primero, en la falta de un «desarrollo reglamentario»; segundo, en una interpretación contraria al ciudadano que desea obtener información a la que tiene derecho; y tercero demora la resolución definitiva sin adoptar una provisional que difícilmente mermaría las arcas públicas, arguyendo la necesidad de contar con un informe de la Abogacía del Estado, un dictamen muy conveniente pero que inevitablemente se demora.

Esta Institución consideró que el derecho quedaría perfectamente atendido sin menoscabo del interés general ni de la legalidad, incluido lo relativo al ingreso público, interpretando provisionalmente que 1 CD equivale a 1 «hoja», o tal vez hasta un máxi-

mo de 10 hojas, y para ello no hace falta virtualmente ninguna interpretación especial, ni mucho menos ilegal, de la realidad ni de las leyes aplicables. Así se ha recomendado proceder a la entonces Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, conforme al Real Decreto 735/1993, de tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en el dominio público marítimo terrestre; a la Ley 27/2006, de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; y entretanto se desarrolla reglamentariamente la disposición adicional 1.ª de esa ley y hasta que el órgano administrativo disponga del informe solicitado a la Abogacía del Estado. La recomendación está ahora pendiente de aceptación (11015247).

Más profundo es el tratamiento de casos como el de la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia. Tal y como había sugerido esta Institución, recoge a través de su página web los datos horarios, diarios y mensuales de concentraciones en el aire ambiente de sustancias contaminantes, datos que obran en su poder porque las registran sus estaciones de medida o los recogen laboratorios externos. Para determinar si la Consejería está incurriendo en irregularidad al no difundir los datos es irrelevante que la mayoría de las comunidades autónomas tampoco lo hagan, ya que si de hecho los obtienen y no los difunden también vulnerarán la Ley 27/2006; de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), y si no los miden la situación no es semejante a la de la Región de Murcia. Lo relevante es que esos datos obran en poder de la Consejería, hasta 2009 se recogían en la web y no parece haber causa legal que ampare la restricción de su difusión. Lo específico de casos como éste aconseja tratarlos más extensamente en el apartado de contaminación atmosférica (07036012).

Dieciséis años después de la Ley 38/1995 y seis después de la Ley 27/2006 hay que seguir recordando a la Administración cuestiones que esta Institución encuentra obvias (09009870). Tenemos el persistente uso por la administración, para no dar acceso a la información, de la presunta justificación de que los datos de las personas incursas en procedimientos sancionadores son datos personales protegidos; problema ya tratado en años anteriores. La Administración se escuda incorrectamente en tal pretensión, e incluso formula advertencias a esta Institución en ese sentido. No es pues raro que a esto siga el rechazo de las sugerencias y que las razones aducidas no las desvirtúen, pues simplemente vienen a reiterar las ya previamente refutadas en nuestra argumentación (08011851, 08019308 y 10003130).

La autoridad pública obligada a dar el acceso a la información ambiental es aquella en cuyo poder obre, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre. La obligación, pues, no está ligada a competencia sustantiva alguna, sino que deriva del hecho de la posesión o disponibilidad de la información por la autoridad pública a la que se dirige la solicitud. El término «competente» que acompaña a «autoridad pública» en el artículo 10.1 de la Ley 27/2006 se conecta con el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto al inicio del plazo para resolver, y no con la titularidad sustantiva de competencias, funciones o responsabilidades públicas respecto del concreto objeto de la información pedida (11000962).

Seguimos con un caso ilustrativo de lo anterior, de un obstáculo innecesario opuesto a una solicitud ciudadana legítima, aunque muy posiblemente inviable por error. Es el referido a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (en adelante, CORES). El objeto de la queja era la falta de atención a una solicitud de

información ambiental dirigida por una plataforma ciudadana a esta entidad, que tiene aparentemente carácter de autoridad pública en cuanto que es una «corporación de derecho público». Contrastada la queja con los razonamientos de CORES, esta Institución concluyó que la queja estaba parcialmente fundada. No lo estaba en cuanto que la plataforma se dirigió a una entidad poco apropiada para obtener la información ambiental que le interesaba, habiendo como había organismos donde con evidencia y mucho más probablemente esa información debía de obrar. Pero sí estaba fundada en cuanto CORES es, cuando menos, un agente de la Administración Pública, de modo que a nuestro juicio: 1) queda sometida a la supervisión de su actividad por el Defensor del Pueblo en algunos aspectos de esa actividad; 2) queda sometida a la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Si la información ambiental solicitada a CORES no obraba en su poder, entonces a la corporación le habría bastado indicarlo así a los solicitantes, y quizá muy bien podría también haberles señalado los lugares apropiados para obtenerla. No encuentra esta Institución que la cualidad de «autoridad pública» a los efectos de la Ley 27/2006 signifique ipso facto el sometimiento de su actividad a la supervisión del Defensor del Pueblo; ni al revés. Nuestra función de supervisión no viene definida por que la actividad revisable sea de las «Administraciones públicas» o de «personas que ejerzan funciones públicas o que presten servicios públicos».

La definición es la del artículo 9 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, que no utiliza sólo ni exactamente las expresiones entrecomilladas. CORES sostenía que los motivos por los que la Ley 27/2006 no le es aplicable son los mismos que hacen que su actividad no pueda ser enjuiciada por el Defensor del Pueblo. Pero CORES es una corporación de derecho público [definición 2.4.1.d) de esa ley], y por tanto le es aplicable. CORES es un ente asociativo de base privada donde se ventilan intereses económicos y profesionales no exclusivamente de carácter «privado»; ajusta su actuación a una legislación específica originada en determinaciones de orden administrativo, un supuesto típico de autoadministración, próximo a la administración colegial de profesiones tituladas, a las comunidades de regantes y a otros casos en que asuntos de interés general son gestionados por los particulares en forma asociativa.

La legislación específica determina aquí que las funciones de CORES provienen del deber del Estado de velar por la seguridad y continuidad del abastecimiento de hidrocarburos, conforme a las competencias fijadas en la Constitución sobre planificación energética, «circunstancia que justifica la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos y de gas natural, así como las exigencias de una adecuada diversificación de los suministros de gas» (preámbulo del RD 1716/2004, estatutos de CORES). Además, como Estado miembro signatario de la Carta de la Agencia Internacional de la Energía, España está incorporada a un sistema homogéneo de corresponsabilidad, es decir obligada al mantenimiento y disponibilidad de existencias mínimas de seguridad; y como miembro de la UE, sujeta a cumplir las obligaciones de mantener un mínimo de 90 días de importaciones netas o consumo de productos petrolíferos.

Tenemos entonces, por de pronto, unas obligaciones de los operadores autorizados a distribuir al por mayor productos petrolíferos y de las empresas de distribución al por menor de productos no adquiridos a los citados operadores, obligación consistente en mantener siempre existencias mínimas de seguridad «en la cantidad, forma y localización geográfica que el Gobierno determine reglamentariamente». Son típicas obligaciones forzosas, prestaciones forzosas (art. 31.3 de la Constitución) que no consisten

en meros deberes de comunicación de datos, ni tienen carácter tributario ni expropiatorio, no son tampoco requisas ni ocupaciones temporales, ni se trata de transferencias coactivas no expropiatorias; son obligaciones más próximas al depósito legal de libros o a las antiguas «reservas» de energía eléctrica y figuras similares. No tienen carácter de obligaciones privadas, y por mandato legal su cumplimiento está sujeto a la inspección por la Administración Pública (art. 50 Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos).

El Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, establece que la inspección y control de las existencias mínimas de seguridad y la diversificación de los abastecimientos de gas natural quedan asignados a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos «en los casos que esta competencia [la competencia de inspeccionar y controlar] corresponda a la Administración General del Estado».

La obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad es impuesta por la ley a entidades privadas, pero la verificación de su cumplimiento está sometida a una inspección y control por una entidad asociativa de base privada constituida como corporación de derecho público, lógico porque las funciones asignadas por la Administración General del Estado a CORES acarrean para los particulares que se les inspeccione y controle el cumplimiento (arrendamiento, almacenamiento de existencias estratégicas). CORES puede recabar información, realizar inspecciones, incluso puede acceder a los locales o almacenes de cualquier sujeto inspeccionado, y examinar documentos e instalaciones.

Todas estas posibilidades y otras no son facultades otorgadas a CORES por el consumidor, ni por los operadores ni por las entidades miembros en la corporación, que son miembros por adscripción obligatoria y no por asociación voluntaria. Todo indica que son potestades asignadas por el poder público, sin origen en la autonomía de la voluntad de partes contratantes. No es necesario ahondar más en otros aspectos que fueron tratados en el expediente, y que acentúan nuestro parecer.

La libre actividad empresarial en el sector que tratamos no implica que la Administración se desentienda, no hay una privatización total, sino una intervención administrativa de control, mediante autorización, mediante intervención en el ejercicio de la actividad velando por el mantenimiento de las existencias mínimas exigidas, e intervenciones análogas de inequívoco carácter no mercantil.

Finalmente, dado el fundamento sólo parcial de la queja, y la oposición de CORES —sin perjuicio de su colaboración con esta Institución— a su consideración como entidad sometida a nuestra supervisión, así como a su sometimiento a la Ley 27/2006, no se dirigió a la Corporación ninguna advertencia, ni recomendación, sugerencia o recordatorio de deberes legales. No obstante, se informó del caso al entonces Ministerio de Industria, Turismo y Comercio conforme al artículo 22.3 del Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio. CORES es creada por razón del interés general, no por ánimo de lucro ni en beneficio de particulares, en especial de sus miembros (de adscripción obligatoria, no voluntaria); sino que existe por el beneficio general, es decir con finalidad social.

Las reservas estratégicas de productos petrolíferos es asunto que no atañe sólo a las administraciones públicas ni a los distribuidores, ni sólo a los consumidores; atañe cabalmente a todos en un mundo como el actual. No es cuestión sólo del mercado ni de los agentes económicos, ni sólo de interés privado (11017001).

Para terminar, no es raro que la Administración remita a esta Institución la información solicitada por el ciudadano, pero no directamente a este, lo cual lógicamente no sustituye el debido cumplimiento de la obligación administrativa ni subsana la infracción de la ley (10013905).

13.1.2. Derecho de participación pública

Hemos de informar del seguimiento que hizo esta Institución del nuevo Catálogo Canario de Especies Protegidas. La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la Ley 4/2010, de 4 de junio, que aprobó el Catálogo (Resolución de 3 de septiembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, conforme al art. 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), resolvió las discrepancias sobre ciertos artículos y disposiciones finales y anexos de la ley con la finalidad de este precepto, que es la de evitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad mediante conciliación.

La entonces Vicepresidencia Tercera del Gobierno y Ministerio de Política Territorial remitió un informe de la Dirección General de Desarrollo Autonómico. La conciliación puede alcanzarse instando la modificación de la ley o bien mediante un acuerdo interpretativo. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, LPNB) establece el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y un Catálogo Español de Especies Amenazadas, donde se distinguen dos categorías («en peligro de extinción» y «vulnerables») y se determina que las CCAA pueden establecer catálogos de especies amenazadas y otras categorías adicionales a las citadas. La Comisión entiende que el «Catálogo Canario de Especies Protegidas» es coherente con el artículo 55.3 de la ley básica estatal LPBN; que los criterios de catalogación de la ley canaria solo vinculan a los órganos de evaluación de las especies a incluir en las categorías del catálogo canario; que el Consejo de Estado dictaminó que sólo se pueden aplicar en especies para cuya catalogación es competente la comunidad autónoma (o sea, adicionalmente a las del catálogo nacional); que respecto de éstas sólo procede trasladar al Catálogo Canario la situación vigente en aquel, y carece la Administración canaria de competencia para decidir su descatalogación o para revisar la categoría asignada.

El Consejo de Estado ha señalado que al tratar la ley canaria las «especies amenazadas» y subsumirlas en las «así calificadas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas» implica que «todas las incluidas en el catálogo español que tengan presencia en Canarias deben estar incluidas también en el canario...». De forma coherente con el Consejo de Estado, el Acuerdo a que llegó la Comisión Bilateral interpretó que de la ley canaria no se deduce que las especies incluidas en el catálogo nacional sólo gocen de protección si tienen presencia significativa en Canarias; la sola inclusión en el catálogo estatal otorga la protección recogida en la LPBN. Después de los argumentos y acuerdos sobre las especies de «protección especial» (una categoría específica canaria que no puede confundirse con el «Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial» de la LPNB) y otras cuestiones que no pueden quedar plasmadas aquí, en lo que se refiere a la alegada (por las entidades reclamantes) falta de participación ciudadana y de la, asimismo, alegada falta de rigor científico en los nuevos anexos de especies protegidas, la administración estatal dice que la Ley 4/2010, de 4 de junio, fue aprobada por Canarias en uso de sus competencias estatutarias y, por tanto, no le parece que le corresponda valorar tales extremos. El acuerdo definitivo de la Comisión Bilateral se

notificó al Tribunal Constitucional y fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Boletín Oficial de Canarias*.

Examinado por esta Institución el informe, el siguiente paso en la investigación era dar trámite de alegaciones a la entidad reclamante, pero no las hubo y se cerró la investigación, con las siguientes observaciones. En el punto relativo a las alegadas faltas de participación ciudadana, de un lado, y de rigor científico en los anexos de especies protegidas, de otro, no puede aceptar como respuesta esta Institución, sin más, que la Administración estatal aduzca que como la Ley 4/2010, de 4 de junio, ha sido aprobada por Canarias en uso de sus competencias estatutarias, entonces no le parece que corresponda a la Administración General del Estado valorar tales extremos. No es la competencia la que determina la responsabilidad, por ejemplo, la legitimación para impugnar en inconstitucionalidad la Ley 4/2010 requiere valoraciones que ha de hacer quien está legitimado y carece de competencias estatutarias y de potestad legislativa. Si la Presidencia del Gobierno se plantea la posibilidad de impugnar una ley autonómica, no tendrá más remedio que valorar la ley, es decir que ante la Ley 4/2010 una Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma tendrá que tratar cuestiones relativas al medio ambiente y parece imposible que la administración estatal no lleve a la mesa un criterio hecho sobre participación ciudadana y rigor científico, pues se trata de especies silvestres, de especies amenazadas, de patrimonio natural y de biodiversidad, y al Estado no le falta competencia en estas cuestiones. Es claro que en este caso la participación pública ha sido virtualmente nula (10010933).

Por otra parte, esta Institución considera que no cabe participación pública (que sea obligatoria, conforme al Derecho europeo y a nuestro ordenamiento interno) en la promulgación de decretos-ley. En el apartado correspondiente de este informe pueden encontrarse detalladamente las consideraciones sobre este asunto, que aquí sólo sintetizamos. En efecto, en 2011 fueron recibidas solicitudes de interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos relativos al medio ambiente contenidos en los Reales Decretos-ley 8/2011, que redujo la obligación de garantizar (aseguramiento) el riesgo por contaminación a ciertas actividades productivas y extractivas; y 12/2011, que modificó la Ley de Aguas. La Ley 27/2006, de 18 de julio, del derecho de participación pública en materia de medio ambiente, no resulta aplicable a la elaboración de un decreto-ley. A nuestro juicio, no son aplicables a los decretos-ley las reglas sobre participación en cuanto que el concepto de «autoridad pública» no incluye al Gobierno en su función de dictar legislación de urgencia (art. 2.4.3 Ley 27/2006). Ello es así porque el Gobierno-legislador es legislador, y porque la invocación por el Gobierno de la extraordinaria y urgente necesidad impide de suyo la exigencia formal de un «anteproyecto» que pueda someterse a discusión con participación del público o de órganos consultivos cualesquiera. Se trataría entonces de verificar si en efecto había extraordinaria y urgente necesidad; de no ser así, entonces un decreto-ley puede ser impugnado por inconstitucional (art. 86 de la Constitución), pero no por vulnerar la legislación sobre participación pública en materia de medio ambiente (Ley 27/2006, derecho de la Unión Europea, Convenio de Aarhus). Para una exposición desarrollada, puede consultarse el apartado de este informe anual correspondiente a los recursos de inconstitucionalidad (11019471, 11019473, 11019474, 11019475, 11019690, 11019877, 11019884, 11020202, 11020330, 11020354, 11020852, 11021335, 11021588, 11021875, 11022130, 11022537, 11022575 y 11019876).

13.1.3. Derecho de acceso a la justicia

Indicamos antes que en el apartado de este informe anual correspondiente a los recursos de inconstitucionalidad se comprobará la tendencia a romper por vía legislativa el orden de las decisiones judiciales. Incluso las decisiones administrativas padecen los efectos de las leyes «de caso concreto» cuando éstas incorporan aquéllas y por tanto dejan a los ciudadanos sin posibilidad de impugnarlas, por falta de legitimación activa para formular recurso de inconstitucionalidad, única posibilidad que les restaría. Aunque la Institución no considera que los casos tratados estén incursos en inconstitucionalidad, ha de reconocerse que las opiniones contrarias no son irrazonables ni carecen por completo de fundamento.

Por tanto, un año más hemos de expresar a las Cámaras nuestra opinión contraria a tales prácticas, de promulgación de disposiciones legislativas (i. e., con rango de ley) de caso concreto, que dificultan el acceso a la justicia (impidiendo la impugnación ante el poder judicial o vaciando de efectos las decisiones judiciales) y reducen sustancialmente la participación del público.

Uno de los casos más llamativos es el de la convalidación por ley de actuaciones realizadas al amparo de un decreto anulado judicialmente. Se trata de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, cuya finalidad es sobreponerse a la sentencia anulatoria del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptan medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009). La nueva disposición convalida «todas las obras y actuaciones» de ordenación de los recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro derivadas del real decreto anulado por el Supremo. Como puede comprobarse con detalle en el apartado de este Informe dedicado a los recursos de inconstitucionalidad, las solicitudes recibidas sostenían que tal disposición con rango de ley vulneraría la separación de poderes porque el legislativo convalida medidas establecidas por un real decreto declarado nulo por el poder judicial.

Esta Institución, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, consideró que la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, tiene una finalidad constitucionalmente legítima, pues el bien jurídico protegido (el suministro de agua potable) se encuentra al amparo de la relevancia que la Constitución atribuye tanto al derecho a utilizar el dominio público hidráulico como al deber de velar por el medio ambiente, al configurar en su artículo 45 «un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección» (STC 102/1995, FJ 4). La Ley 22/2011 está informada por dicho principio rector de la política social y económica (art. 53.3 CE).

Pero se han tratado ya estos asuntos en varias ocasiones. En un investigación sobre el proyecto de conducción de abastecimiento a Baza desde aguas abajo del embalse de El Portillo (tt. mm. de Castril, Cortes de Baza, Benamaurel, Zújar y Baza, todos en la provincia de Granada), esta Institución manifestó que no resultaba ajustado al ordenamiento jurídico ejecutar una obra pública, que lleva siempre aparejado un impacto ambiental, por una necesidad no verificada, sino solo potencial, de garantizar el abastecimiento en circunstancias futuras. Se consideraba necesario justificar esa necesidad porque, de lo contrario, habría un daño al medio carente de justificación y de amparo jurídico, en suma un impacto ilegal.

Esta Institución no encontró convincente el pronunciamiento del Organismo de cuenca sobre la necesidad de alterar el entorno al ejecutar el proyecto tras la sequía para garantizar el suministro en el futuro. Estábamos por tanto ante un problema estratégico y previo: verificar la necesidad de la conducción de agua, aspecto clave que nos pareció no suficientemente evaluado. La necesidad de alterar un entorno dado y bien conservado no quedaba justificada, y el reparo consistía en que faltaba la justificación. No es una mera hipótesis que el nuevo régimen jurídico establecido por la Ley 22/2011, de 28 de julio, entraña una menor protección del medio; el interés general en la protección del medio natural se ve sobrepasado por el interés de atender una necesidad (por sequía), necesidad que no había sido acreditada cuando esta Institución investigaba el asunto los años 2007 y 2008. La Ley 22/2011 no está pensada para legalizar unas obras con armonía entre la «utilización racional» de los recursos naturales y «la protección de la naturaleza», sólo se dirige a legalizar las obras. El nuevo régimen no cierra ni resuelve la posibilidad de un deterioro, incluso grave, del medio ambiente, por tanto no habría ahí ningún equilibrio de los dos intereses generales, solo primaría uno de ellos y el otro quedaría sin atender expresamente, pues la Ley 22/2011 nada dice sobre evaluación ambiental, previa ni posterior a las obras.

Esta Institución tramitó más de cuarenta quejas desde 2007 relativas al problema presente, sobre el proyecto de conducción de abastecimiento a Baza desde aguas abajo del embalse de El Portillo. La investigación hubo de suspenderse de conformidad con el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, al haberse tenido conocimiento a través de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de la existencia de varios procedimientos judiciales en curso sobre el proyecto y las obras. Aquella investigación tenía carácter de fondo y no formal, pues se trataba en última instancia de dilucidar si eran ciertas las alegaciones de una plataforma ciudadana respecto del no sometimiento del proyecto referido a evaluación de impacto ambiental.

Esta Institución trataba de averiguar si tal decisión administrativa se había basado en datos erróneos o insuficientes, si había podido incurrirse en un déficit de valoración, que la invalidaría. La Ley 22/2011 nada dice sobre esta cuestión. A nuestro entender, de ella no se deduce que las obras legalizadas tengan o no un impacto que las haga ambientalmente viables ni inviables; ni puede deducirse, porque no es función del legislador evaluar los impactos, ni estos dejan de existir diga lo que diga una ley. Los impactos son una cuestión de hecho, no de derecho.

Se ha de manifestar una vez más la disconformidad de la Institución con el modo de proceder del poder legislativo. Quiere decirse que, como en otros casos anteriores sometidos a nuestra valoración, aunque estemos ante una ley donde no advertimos irregularidades incursas en defectos de constitucionalidad sobre los cuales el Defensor del Pueblo pudiera haber formulado un recurso ante el TC, encontramos también que la percepción por los solicitantes, y por la ciudadanía en general, de que se busca por otra vía lo que no se ha obtenido por vías anteriores declaradas irregulares por el poder judicial, no es una percepción ilógica, ilegítima ni infundada.

Con lo anterior quiere reiterarse la necesidad imperiosa de, en estos casos, fundamentar clara y concluyentemente frente a todos que las decisiones finales adoptadas por los poderes públicos cumplen las reglas legales y reglamentarias aplicables. No es por completo absurdo que la ciudadanía sienta que con la Ley 22/2011 se busca «eludir el cumplimiento de resoluciones judiciales», aunque estrictamente y desde el punto de vista de la pura técnica jurídica ello no sea así. No deja de tener base que la ciudadanía perciba que el legislador merma las funciones judiciales, pese a que, como ha quedado

razonado, no estemos ciertamente ante tal merma. Las solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad quedaron pues desestimadas, pero no eran gratuitas ni irrazonables. Ha faltado al legislador explicar y justificar con claridad y sin reservas cómo, pese a las apariencias, la solución por vía legislativa es válida y que no se está eludiendo la Justicia (11018900, 11018927, 11020137 y 11020848).

13.2. Evaluación de impactos. Licencias municipales

13.2.1. Evaluación estratégica de planes y programas

Para la evaluación estratégica de los planes urbanísticos, véase el apartado sobre límites a la planificación por razón del medio ambiente.

La evaluación estratégica no alcanza sólo a lo ambiental. A la vista está el resultado de una planificación deficiente, con aeropuertos sin uso y otras infraestructuras inoperantes, siempre acometidas bajo el paraguas del interés general y muy costosas, no solo en lo económico. Las opiniones en contra de tales proyectos fueron desechadas, aunque el tiempo y el curso de los acontecimientos han mostrado su consistencia y buen sentido. La evaluación estratégica solo lo tiene *antes* de que la decisión esté ya tomada, porque difícilmente la Administración va después a rectificarla. Sin embargo, esta Institución indaga acerca de si una decisión es estratégicamente la mejor de las posibles; o mejor dicho, indaga si ha habido suficiente estudio de las alternativas.

En los grandes proyectos los poderes públicos parten de motivos que no se avienen a los de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que requiere, para diseñar planes y programas tener en cuenta la llamada *alternativa CERO*, o sea evaluar la posibilidad de no realización (art. 8.1). Insistimos pues un año más en que esa alternativa ha de poder tener alguna posibilidad efectiva de ser tomada en consideración y de ser elegida.

En materia de infraestructuras la cuestión es vital, pues requieren planes previos. La Administración ha de poder elegir, entre diferentes alternativas posibles, la que mejor salvaguarde los intereses generales *desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad planeada o proyectada*. Pero esta elección, si ha de poder alcanzar tal finalidad, ha de poder recaer también —como alternativa posible— en la posibilidad de no llevarse a cabo, y por tanto esa alternativa ha de tener algún lugar en el proceso de decisión.

Pero la realidad patente es virtualmente la opuesta, la infraestructura o programa se realizará en todo caso y pese a quien pese, incluso modificando la ley si es necesario, y ulteriormente se verá cómo paliar los impactos. Lógicamente, esta Institución no encuentra aquí ninguna evaluación estratégica. Cuando un órgano ambiental informa favorablemente «a efectos ambientales siempre que se cumplan las medidas protectoras y correctoras» entonces sólo prosigue en la senda del órgano sustantivo (promotor), ya que da por hecho que el proyecto se realizará. Se trata solamente de paliar los impactos, que pasan a ser «inevitables».

Más importante aún, el informe ambiental favorable impone, por ejemplo, que para la protección del suelo, recuperación, restauración e integración paisajística se redacte nada menos que un Estudio de Impacto abreviado, antes de que se ejecuten canteras, graveras y zonas de préstamos, instalaciones auxiliares (plantas de hormigón, parque de maquinaria, almacenes de materiales, vertederos y escombreras). Se prevé también

afectar a árboles («solo se cortarán los ejemplares afectados directamente por la plataforma dejando el resto»), y para la corta deberá obtenerse autorización de Medio Natural; queda en la penumbra qué ocurrirá si no se obtiene la autorización. En cuanto al Patrimonio Histórico y Cultural, sólo se requiere la minimización de «posibles afecciones», o sea que no habrán de evitarse necesaria ni obligatoriamente, basta minimizarlas, y sólo si aparecen, puesto que se desconocen a priori. Las obras pueden encontrarse «provisionalmente licitadas» aunque no consta que se haya realizado la prospección arqueológica intensiva antes de que se aprobara el proyecto definitivo, contra lo estipulado.

Estamos ante quejas, a menudo de colectivos ciudadanos, contra planes o programas cuya puesta en práctica puede alterar definitivamente cierto entorno, en consecuencia tenemos un problema estratégico, previo, acerca de su necesidad. Si la ejecución de la obra fuera a producir impactos que no han sido evaluados (o no lo han sido correctamente), sería forzoso concluir que el informe ambiental había resultado defectuoso, no que los impactos contaban con amparo legal. Otro modo de razonar sería opuesto al sentido de las normas preventivas y correctoras de impactos.

El resultado de los análisis ambientales no es un «permiso para impactar». Si hay impactos y no han sido evaluados, ni por tanto hay previsiones para evitarlos o corregirlos, entonces se necesita una nueva evaluación por insuficiencia o incorrección de la realizada. Si de todo ello se desprende que pueden generarse daños imprevistos y/o excesivos al entorno, no habrá de ser construida la obra que los puede causar. A esos efectos, la atribución al órgano ambiental de la facultad de declarar inviable la realización de una determinada actuación u obra ha de ser una potestad real, ejercitable, frente al órgano sustantivo. A éste le corresponde la política de planificación de infraestructuras, pues es la que marca la conveniencia (por necesidad) de realizarlas. Se trataría entonces de que la administración promotora hubiese informado sobre las determinaciones al respecto contenidas en el Plan o Programa (10016039).

13.2.2. Evaluación ambiental de proyectos

Las actuaciones de la Institución en 2011, numerosas y a nuestro entender relevantes en los casos concretos independientemente del éxito obtenido, no aportan novedades sobre lo informado los años pasados, especialmente en la memoria referida a 2010, donde este apartado fue extenso. Hemos de aludir aquí a lo ya tratado antes en la introducción y en los apartados sobre derechos de participación y acceso a la justicia, respecto de actuaciones como, por ejemplo, la ya citada aprobación *por ley* del proyecto de abastecimiento a Baza desde el río Castril, después de que el Tribunal Supremo anulara el real decreto que amparaba las obras; o la modificación del régimen de garantías exigidas por la Ley de responsabilidad ambiental (véase más adelante el correspondiente apartado).

Aún en sus inicios se encuentra una investigación iniciada de oficio sobre el Decreto 6/2011, que establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de los planes, programas o proyectos desarrollados en Castilla y León. Disponemos ya de la contestación de la Consejería de Medio Ambiente (Junta de Castilla y León), que rechaza nuestros argumentos. Sostenemos la posibilidad de que se pretende sustraer determinados planes o proyectos a la necesaria evaluación, a lo cual la Consejería opone razones de poco peso a nuestro entender.

La Consejería da a entender la concordancia entre lo sentado por la Comisión Europea («Cuando se considera improbable que una propuesta pueda tener efectos apreciables, podrá tratarse sin pasar por [el proceso de evaluación, en sentido amplio]») y la «ya larga experiencia en la evaluación de planes, programas y proyectos» de la propia consejería; esta equiparación entre lo que dice la Comisión y lo que dice el decreto le permite asegurar que es razonablemente improbable que los proyectos que cumplen las condiciones del decreto tengan afecciones apreciables.

A reserva de completar la indagación en curso, el informe recibido de la consejería sustenta en esta Institución el convencimiento inicial de que el decreto permite sortear la regla europea de tener que pronunciarse expresamente sobre si un proyecto (concreto) produce o no produce afecciones a los espacios de la red Natura 2000. Esto confirma lo inapropiado, si no directamente la ilegalidad del decreto. Será no obstante en el siguiente informe anual cuando pueda expresarse un juicio terminado sobre la validez de excluir la evaluación material mediante el expediente de presunciones *iuris et de iure*, además con una técnica legislativa que nos parece defectuosa (11009524).

En el siguiente asunto la Administración no evaluó los efectos de una antena de seguimiento de espacio profundo en un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC). Esta Institución hubo de señalar a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León que según el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre (de transposición al ordenamiento español de la Directiva 92/43/CEE Hábitats), cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para ello, pueda afectar de forma apreciable a tales lugares, sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones, de acuerdo con la legislación básica estatal y las normas adicionales de protección de las comunidades autónomas, y teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

A la vista de las conclusiones de la evaluación, las CCAA solo manifestarán su conformidad con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. Por tanto, el Servicio autonómico de Espacios Naturales tenía que analizar, *durante* la tramitación del expediente y no después, si el proyecto podía causar afecciones apreciables a LIC o Zonas de protección de aves (ZEPA). No hubo tal pronunciamiento, en un sentido ni en otro; expresamente dice el Servicio de Espacios Naturales que no le fue solicitado su pronunciamiento, y que por tanto no realizó en ningún momento informe alguno del proyecto de antena de seguimiento de espacio profundo sobre su afección a la red Natura 2000, ni existía ningún expediente en ese servicio relativo a tal proyecto. En consecuencia, se formuló a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castila y León el correspondiente recordatorio de deberes legales (08001157).

Un caso ya tratado es el de trasformación en riego de Beas de Segura, donde hubo la aceptación formal de recordatorio de deberes legales sobre la evaluación ambiental. La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía comunicó la aceptación del recordatorio. Esta Institución considera que la aceptación del recordatorio de deberes legales puede haber sido expresada con efectos meramente formales, pues dice que esos deberes son los que han presidido «en todo momento» los procedimientos de prevención ambiental seguidos por ella, pero la realidad es la de haber tolerado sin sanción el inicio de unas obras antes de la publicación de la declaración de impacto, por tanto con insuficiente cumplimiento del deber de vigilar que con carácter previo al inicio de las

obras la declaración de impacto se haga pública. No obstante, la Institución considera que ha de interpretar la aceptación como materialmente efectiva (08007125).

Otro caso ya citado años pasados, y a nuestro entender ejemplo cabal de mala administración (autonómica y municipal), es la de los grupos de ciclo combinado (GCC) Cubillos del Sil y central térmica en Compostilla (León). La última información recibida es de la Secretaría de Estado del Cambio Climático, que se centra en el proceso de evaluación ambiental de ciertas instalaciones, y expresa que la queja debe de referirse a alguna instalación preexistente y sin relación directa con la evaluación efectuada.

Esta Institución no deduce irregularidad en que haya podido incurrir la administración ambiental del Estado. Pero de lo actuado sí se deduce la inutilidad práctica de nuestras indagaciones con las administraciones municipal (Ayuntamiento de Cubillos del Sil) y autonómica (Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León), que parecen no atender el bienestar ambiental de los vecinos y ciudadanos de la zona, que debería ser medido con datos objetivos actuales y respecto de previsiones razonables sobre el inmediato futuro. Al contrario, de nuestras actuaciones se deduciría que Ayuntamiento y Consejería ampararían al agente contaminante (08019348 y 11006541).

Otra práctica desaconsejable, si no directamente ilegal, es la del fraccionamiento de los proyectos técnicos, a efectos de contratación y (lo que aquí nos ocupa) de evaluación ambiental. En un proyecto de centro penitenciario, la infraestructura precisaba de proyectos de edificación, obra civil, instalaciones, infraestructuras, servicios, integración paisajística y actuación en el medio natural, por tanto es aplicable la regla de que la evaluación de impacto ambiental comprenda *todo* el proyecto y no solo las evaluaciones parciales sobre cada fase, parte de proyecto o proyectos complementarios esenciales (art. 5.3 del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008); es decir, ha de tenerse presente que la construcción del centro penitenciario consiste, como proyecto global, en varios proyectos y no por ello la evaluación puede «fraccionarse» (09013267).

13.2.3. Impacto de las infraestructuras: aeropuertos, carreteras y ferrocarriles

Además de cuanto se informa en otros apartados, principalmente sobre evaluación ambiental y contaminación acústica, sobre el impacto de aeropuertos y carreteras las actuaciones que han de mencionarse son las siguientes, que seleccionamos de entre otras muchas. Por razones de espacio, no haremos mención este año a cuestiones atinentes a los ferrocarriles, lo que no significa que no hayan llegado quejas al respecto, ni que no hayan sido investigadas; sin embargo, el tipo de problemas suele ser muy similar a lo que sigue.

En cuanto a los *aeropuertos*, ya informamos el año pasado de nuestras actuaciones con AENA y AESA sobre seguridad aérea, en cuanto tiene relación con el impacto de las infraestructuras aeroportuarias, y de la sugerencia no aceptada, a nuestro entender injustificadamente, respecto la posibilidad material de implantar un modo más rápido de decidir sobre la incoación de los procedimientos sancionadores a las compañías de aerolíneas. Ello no quiere decir que la situación sobre seguridad aérea no merezca alguna objeción, tras investigar un caso, aislado en la experiencia de esta Institución pero suficientemente grave como para traerlo aquí.

Esta Institución se encuentra en la difícil tesitura de tener que calificar la actuación de una administración con un alcance para el cual el Defensor del Pueblo carece de competencia técnica. Sin duda alguna, da que pensar la lectura de ciertos mensajes en foros fácilmente accesibles en Internet. Tenemos, por ejemplo, comentarios de profesionales expertos (pilotos) expresando su pobre impresión acerca de un gran aeropuerto, aunque no se refiera a un aeropuerto propiamente «inseguro». Ocurre que en este tipo de cuestiones no parece difícil hacer cundir la alarma, mientras que al mismo tiempo en seguridad aeronáutica todas las precauciones parecen pocas, como es manifiesto por los raros pero graves accidentes.

No es esta Institución el foro adecuado para la supervisión de administración de la seguridad aérea en la mayoría de los casos. Es necesario reconocer la imposibilidad de aportar, conforme a las potestades que otorga el artículo 54 de la Constitución y la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, un juicio fundado acerca de las quejas y de sus argumentos y de las respuestas de la Administración; ello sería una imprudencia. Sin embargo, y como no es función de esta Institución dictaminar sobre la seguridad aérea, sino sobre si la administración de la seguridad aérea funciona irregularmente, ha de quedar sentado que de algunas investigaciones se deducen serias discrepancias (07032341).

Aunque las indagaciones hechas sobre el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de aviación civil no dejan de mostrar deficiencias (Informe 2010), puede afirmarse que AESA dispone de los mecanismos jurídicos necesarios para ir cubriendo razonablemente el margen de mejora que a nuestro juicio aún tiene en perspectiva. El aumento de la labor material de instrucción, de acopio de datos (conocer qué aeronave sobrevuela una ciudad, ruta y altura que sigue una aeronave); simplificar el contenido de las peticiones de inicio de procedimiento sancionador y agilizar y dar fluidez al procedimiento sancionador mismo; situar en las instalaciones aeroportuarias medios y personal para poder asumir físicamente en los mismos aeropuertos algunas de las funciones de policía, que corresponden a AESA; son cuestiones que siguen pareciendo pertinentes y alcanzables.

Otro aspecto de las actuaciones estos dos últimos años es el modo aconsejable de actuación por el ciudadano en casos de posible vulneración de las normas sobre ruido por incumplimiento de rutas u otras fuentes de molestias. Fue recibido un informe elaborado conjuntamente por la Dirección de Medio Ambiente de AENA y la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), a la vista del cual esta Institución no encontró posibilidad de proseguir las indagaciones, incluso admitiendo que los resultados obtenidos por el Defensor del Pueblo hasta el momento no pueden calificarse a nuestro entender de efectivos.

De modo general, la situación no es idéntica a digamos unos diez años atrás, cuando la Administración, incluso estando en trámite el anteproyecto de lo que algún tiempo después sería la Ley del Ruido de 2003, sostenía que «no eran los aeropuertos los causantes del ruido sino las aeronaves». Esto afortunadamente ya no es así, pero no porque la Administración haya entendido por sí sola lo incorrecto o simplemente injusto de ese tipo de apreciaciones, sino sobre todo porque la ley establece ya expresamente que los aeropuertos sí son infraestructuras ruidosas, además de peligrosas y molestas, sobre las cuales pesan deberes y obligaciones dirigidas a paliar el ruido y reducir el riesgo.

No es por tanto faltar a la verdad afirmar que, por ejemplo, los avances habidos no son alcanzados solo ni principalmente por iniciativa de la Administración, sino más bien por la reacción e insistencia de los ciudadanos afectados. No puede dudarse del esfuerzo hecho, y que sigue haciéndose, por AENA y AESA ante todo y en lo que aho-

ra importa, que es la preservación ambiental; como tampoco puede negarse que ese esfuerzo proviene de los padecimientos de la ciudadanía, de sus impuestos y de los precios pagados por los usuarios.

Es pronto para evaluar la suficiencia de los medios de conocimiento de qué aeronave sobrevuela una población, su ruta y altura mediante los sistemas implantados por el gestor del espacio aéreo. No puede dudarse de la conveniencia y bondad, en principio, del monitorizado de ruido y sendas de vuelo; y lo mismo puede decirse de servicios como *WebTrak* y sistemas de información, aun no siendo todavía homogénea en todos los aeropuertos.

Sin embargo siguen llegando quejas por falta de respuesta sin demoras excesivas, sobre reclamaciones telemáticas y convencionales, sobre su estado de tramitación, sobre falta de atención adecuada en las oficinas ambientales y otras. No es ilógico ni anormal que haya fallos en los servicios y sistemas, y no sería propiamente misión de esta Institución indagar cualquier fallo, pero sí lo sería su persistencia o la falta generalizada de buen rendimiento. De otro lado, nuestra falta de medios, así como la carencia de competencia técnica, limita absolutamente las posibilidades de esta Institución para atender buena parte de las quejas recibidas, sobre mapas de ruido, operaciones en pistas posiblemente cruzadas, control de tráfico, incumplimiento de rutas y otras.

La respuesta que el ciudadano puede esperar sobre su reclamación está bien diseñada y es razonable; los Grupos de Trabajo Técnico de Ruido (GTTR), las Comisiones de Seguimiento, pueden servir a su finalidad centralizando el tratamiento de los problemas, simplificando los procedimientos y ofreciéndose como canales de participación ciudadana, más o menos directa. Ya ha sido expresado en varias ocasiones el mal síntoma consistente en haber tenido que dar una nueva regulación sobre el «deber de soportar la navegación aérea» (art. 4 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea en la redacción dada por el artículo único de la Ley 5/2010, de 17 marzo).

No es éste momento ni lugar para reiterar los resultados obtenidos tras décadas de investigaciones, que quedaron plasmados en la monografía sobre *Contaminación acústica* presentada a las Cortes Generales en 2005, cuyas conclusiones nos parecen pertinentes seis años después, lo que no es motivo de celebración para la Institución.

Reiteramos pues un año más las consideraciones tantas veces hechas a AENA, a la Dirección General de Aviación Civil, al Ministerio de Defensa y a AESA. Esta Institución ha dirigido también en 2011 nuevas propuestas de actuación y recordatorios insistentes. Las explicaciones dadas varias veces al Ministerio de Fomento no han surtido apenas efecto. También se informa a los comisionados parlamentarios de las comunidades autónomas donde existen aeropuertos a los que se hace alusión en las quejas (07021230, 07010326 y 10018114).

Hemos de referirnos además a la pasividad y parsimonia con que se desempeñan algunos organismos ante el ruido aeroportuario, por ejemplo, en el caso de la base aérea de Zaragoza, donde algunos aspectos tenían que ser tratados con el Ayuntamiento de Zaragoza. Vista la información municipal recibida, y sin merma de valorar los avances encontrados, esta Institución hubo de expresar lo siguiente.

De una parte, valorar favorablemente la actitud de AENA, materializada en un «Plan de Acción para Compatibilizar las Operaciones Aeroportuarias con el Entorno», con el objetivo de reducir el impacto acústico de las operaciones civiles en la base aérea (militar), y su compromiso para la implantación «en el más breve plazo posible» (es decir sine díe), de medidas limitadas al aspecto no militar.

De la otra parte, y más relevante, es conocida de esta Institución la actitud del Ministerio de Defensa respecto del impacto acústico de la actividad militar aeronáutica, pese a que disponga de una política ambiental propia, incluso de un Plan General de Medio Ambiente 2007-2021, cuya efectividad admite esta Institución no conocer sino muy parcialmente.

No es incoherente con dicha actitud de tiempo atrás, pero sí con una política ambiental apropiada, que la representación militar en una reunión de marzo de 2011 se manifieste, según figura en el acta y en respuesta a si es posible reducir los ruidos en la aviación militar, en términos de que el Ministerio de Defensa-Base Aérea de Zaragoza trata «otras prioridades» y que desafortunadamente los motores que se usan en los tipos de aeronaves de defensa tienen «otras funciones»; que en Defensa, «que no obtiene beneficios», los recursos se destinan a los objetivos prioritarios; y que hay que pensar que «antes aún hacían más ruido, como cuando volaba el F-4 Phantom».

A juicio de esta Institución, tal modo de concebir el deber de conservar un medio ambiente adecuado (art. 45 de la Constitución, deber aplicable a la Defensa como a cualquier otra instancia pública o privada), no se ajusta a las exigencias de esa política ambiental ministerial. Esta cuestión ha sido tratada con el propio ministerio repetidamente y no parece llegado el momento de poder avanzar más. En suma, a nuestro juicio no es seguro que la administración aeroportuaria civil, menos aún la militar, tenga hoy día datos concluyentes sobre el ruido que padecen las poblaciones residenciales próximas a la base aérea de Zaragoza; las mediciones no se implantarán hasta dentro de un año, con carácter restringido, y las soluciones a los problemas resultantes aún tardarán más (0024867).

Como conclusión, la Institución ha de reconocer el escaso éxito obtenido por nuestra labor. La administración aeronáutica y aeroportuaria sigue ateniéndose al esquema «1.ª prioridad: trasporte aéreo / 2.ª prioridad: contaminación», cuando a nuestro entender ambos son efectos de la misma causa y no pueden ser tratados así. Por ejemplo, con el Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto, de informes previos al planeamiento de infraestructuras aeronáuticas, que además modifica el RD 862/2009, de 14 de mayo, de normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público, junto con otras modificaciones notables (sobre el Decreto 584/1972, de servidumbres aeronáuticas y el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en ejecución del art. 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), prescinde de tener presente el impacto ambiental, con una única mención en su anexo. En su disposición final segunda (modificación del Decreto de servidumbres aeronáuticas) no hay la más mínima mención a las servidumbres ambientales, menos aún por supuesto a las acústicas, que siguen en otra parte, en el «sector ambiental» de la legislación.

Sobre *carreteras* los problemas son persistentes y de índole parecida a los anteriores. Para empezar, la Institución ha buscado en varios casos de carreteras excesivamente ruidosas próximas a viviendas, obtener confirmación de que los expedientes de contratación de obras contienen declaración motivada de urgencia hecha por el órgano de contratación, para acometer medidas de insonorización, medidas en muchos casos más que debidas por cuanto los afectados pueden llevar años padeciendo las consecuencias de vivir en lugares cerca de lo inhabitable.

La Administración no puede, a nuestro entender, seguir una y otra vez, sin cambios en tal actitud con el transcurso de los años y con el desarrollo de una legislación cada vez más perfeccionada, buscando límites al cumplimiento de sus obligaciones. La

Administración Pública no consiste, o no consiste solo, en una actividad de procura del máximo beneficio al mínimo coste. La Administración Pública está al servicio del ciudadano y no al revés; ha de atender el interés general en forma objetiva; y el interés general al que debe atender la administración de carreteras no es el del «viario» a secas, no puede serlo.

En nuestro Estado social se trata de administrar un «viario sostenible», por emplear una expresión sencilla, directa y de origen legal, no meramente descriptiva ni programática. Carece de lógica, a nuestro entender, deducir de la presunta inexistencia de «obligación reglamentaria de redactar un plan de mejora», entonces no hay ya en absoluto obligación de mejora.

En segundo lugar, tampoco resulta aceptable a esta Institución la razón aducida para no declarar urgentes los expedientes de contratación objeto de las quejas. La administración de carreteras, primero, ofrece una respuesta basada en la urgencia «relativa», es decir calificada respecto de otras situaciones similares, obviando tener en cuenta si puede haber también urgencia absoluta.

A nuestro juicio se dan ambas, porque: a) no puede ser que en general las carreteras hayan sido implantadas en su mayoría hace unos 8 o 10 años, o más antiguas y más nuevas; ni tampoco que en general hayan sido declaradas por sentencia judicial ejecutadas contra la ley, esto habrá ocurrido solo en algunas, incluso en muy pocas; pero tenemos, además, que b) el problema objeto de las quejas tiene por lo menos unos 5 años de antigüedad, o sea a veces la antigüedad de la carretera misma, lo que hace absolutamente urgente remediar los efectos en las viviendas de la contaminación que generan. Y tenemos finalmente que ahora surge el escenario de las restricciones presupuestarias, junto a los lapsos de meses o años desde que se redacta el pliego de prescripciones técnicas hasta que los contratos de obras (antirruido u otras) se adjudican y ejecutan.

Las perspectivas son desalentadoras para los afectados. A los problemas de años atrás se suma ahora la situación presupuestaria. La solución no se vislumbra antes de que exista disponibilidad presupuestaria, a partir de ahí se tramitará el pliego, se licitará el contrato de redacción del proyecto correspondiente, que habrá de aprobarse, y se licitarán las obras que después se ejecutarán. Sin embargo, se conocen supuestos en que los problemas quedan resueltos en muy otra forma. La conclusión necesaria de todo lo anterior ha sido sugerir a la administración de carreteras la contratación urgente de las obras, que atenderán una necesidad inaplazable por razones de interés público, para implantar medidas correctoras. Ha habido varias propuestas de este sentido, casi siempre rechazadas en consideraciones enfocadas solo al viario, es decir que la administración tiene en cuenta casi todos los efectos (técnicos, económicos y presupuestarios) del viario, no los ambientales, que son efectos que perturban y desenfocan (0421135, 06046891, 10001085, 10028917 y 10032195).

Las respuestas recibidas de la Administración (estatal, pero también autonómica) vienen a plasmar claramente la ya antigua percepción de estos casos, sin ningún cambio apreciable e, incidentalmente, sin atender los razonamientos que esta Institución viene dirigiéndoles acerca de lo insostenible, a la vista de la ley, de su pretensión de que sean quienes padecen el ruido los que hayan de acometer las obras de insonorización, y sobre todo si la construcción de la carretera fue anterior a las viviendas (10015737 y 10028917).

El problema es más complicado cuando hay una empresa concesionaria de por medio, pues en esos casos la pasividad de la Administración ante las compañías conce-

sionarias de autopistas, encuentra a los ojos de aquella una magnifica excusa. Pero no es de recibo que una inspección de una autopista requiera no una vez sino «en repetidas ocasiones» a la concesionaria para que, en aplicación de la ley, elabore los mapas de ruido y la construcción de las pantallas acústicas correspondientes; y que ahí se quede la inspección, de lo que cabe deducir que la concesionaria no ha dado siquiera respuesta, pues la Administración nos la habría aportado.

Las quejas tienen por origen la falta de actuación de empresas agentes de la administración pública que no pueden ser consideradas pequeños talleres, sino compañías que incluso publicitan en su página web una «Política de Calidad y Medio Ambiente» y que se presentan como «uno de los principales líderes en la promoción privada de infraestructuras de transporte en el mundo; tanto por número de proyectos como por volumen de inversión», que dicen tener «Responsabilidad Social Corporativa: nuestro compromiso con la comunidad se articula en torno a dos ejes: la política medio ambiental y la acción social», etc.; ni nos encontramos ante el incumplimiento de obligaciones morales sino de obligaciones contractuales derivadas de la adjudicación de la construcción, conservación y explotación de una autopista de peaje.

En casos así hemos sugerido a la Administración que active los mecanismos contractuales para exigir a la concesionaria: a) el cumplimiento inmediato de las obligaciones contraídas, y b) la reparación de los perjuicios causados por su incumplimiento; y que verifique si los hechos puestos en conocimiento de esta Institución son constitutivos de responsabilidad y, eventualmente, de resolución de contrato y/o de penalidad contractual (art. 23 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, aplicable en algunos supuestos conforme a la disposición final tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas; y demás preceptos aplicables de la Ley de Contratos del Sector Público o, en su caso, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido de 2000). También pedimos una explicación de no haber procedido antes del modo que se sugiere (9820276).

Tenemos incluso la convicción de que la administración de carreteras adopta una actitud poco colaboradora con esta Institución, cuando los informes recibidos son prácticamente idénticos a otros anteriores; no puede pues hablarse propiamente de que se nos haya prestado colaboración adicional. La Administración no está obligada a aceptar las propuestas y argumentos que se le cursan, pero sí parece exigible, en términos siquiera de mera gestión administrativa, no volver a utilizar argumentos ya refutados por esta Institución con razones derivadas directamente de la Constitución y del Código Civil, es decir, simples y directas.

No reiteraremos cuanto ha sido razonado por el Defensor del Pueblo acerca de la responsabilidad de los titulares de focos contaminantes (*Contaminación acústica*, marzo de 2005), en investigaciones donde encontrábamos insostenibles argumentos, incluso ya bajo la vigencia de la Ley del Ruido de 2003. Sigue sosteniéndolos la administración de carreteras. Sin duda alguna unas actuaciones de seguridad vial han de anteponerse a otras; pero la rectificación de antiguas molestias intolerables son actuaciones de seguridad vial (10010437). Una variante de la actitud de poca colaboración es el caso en que se nos remite información oscura, por ejemplo, ante una reclamación por ruidos y daños por obras en carreteras (10010736).

Las deficiencias alcanzan a la administración provincial de carreteras, por ejemplo, a la Diputación Provincial de Salamanca, que está incursa en incumplimiento de las obligaciones que tiene asumidas y de sus deberes legales, porque no realiza, ya con

retraso, un estudio de ruido con garantías de objetividad, imparcialidad y participación pública, ni acomete actuación resuelta de rectificación del ruido generado por una carretera de que es titular. La sugerencia dirigida para realizar un estudio de ruido ni siquiera ha sido respondida con claridad, para aceptarla o para rechazarla, por tanto la consideramos todavía pendiente de aceptación por la administración (10022165).

Un último ejemplo de pasividad injustificada es el de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia. Dice que no le es posible la contratación inmediata del suministro e instalación de barreras antirruido «por motivos única y exclusivamente presupuestarios». La cantidad presupuestada en su programa de explotación y seguridad vial de la red de carreteras autonómicas, donde estaría incluida la actuación, se ha destinado a «actuaciones urgentes para disminuir la accidentalidad», por lo tanto acometerá la contratación de medidas correctoras del ruido dentro de sus disponibilidades presupuestarias. Pero la realidad no es exactamente esa, pues se aduce ahora falta de recursos presupuestarios para no acometer enseguida una propuesta que resuelva problemas puestos en conocimiento de la administración hace unos once años. Estamos a nuestro entender ante una ponderación incorrecta de los intereses públicos que la administración tiene encomendados. En realidad, esa administración viene aduciendo problemas presupuestarios desde 2004. Por tanto, las dificultades financieras de la administración no son de ahora (0421135).

13.2.4. Licencias municipales sobre actividades clasificadas

En este apartado tratamos del control ambiental básico, en el sentido de fundamental, de cimiento o pilar de los demás sistemas de control vigentes. Es imposible dar cuenta, ya no detallada sino ni siquiera sintética o sumaria, de nuestra labor en la materia. El pasado año decidimos no ofrecer información repetitiva o escasamente útil sobre esta esfera de actividad de la Institución. En el presente informe plasmamos primero unos ejemplos y a continuación unas consideraciones prospectivas.

Ante todo nos enfrentamos a la variedad y diversidad de quejas: molestias por explotaciones ganaderas y granjas para autoconsumo (09008656, 09018932 y 10032003); establecimientos y actividades de todo tipo, casi siempre en zona urbana (09021664, 09022219, 09000247, 09002591, 11015867 y 11016198); incluso instalaciones propiedad del ayuntamiento mismo (09019958).

La segunda faceta es la de algunas incurias de funcionarios municipales, por una insuficiente concepción de la potestad municipal de control de las actividades clasificadas, que puede calificarse de potestad clásica. Nos referimos al exceso de formalidades y al defecto de eficacia, el «sobregarantismo» a favor de los infractores y la correspondiente infravaloración de los derechos e intereses de los afectados, en un desequilibrio que puede alcanzar la tolerancia con el infractor. No es pues ilógico que algún ciudadano se exprese diciendo que para la viabilidad de las actividades contaminantes hace falta un ayuntamiento comprensivo con ellas y duro con los vecinos.

Sin embargo, desde por lo menos el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961, las reglas son de una claridad meridiana, existen a favor del ambiente adecuado y no a favor de quien lo contamina o altera. El control es exigible siempre, es decir siempre que haya indicios fundados de que estamos ante una actividad que genera peligro, insalubridad o que directamente es dañosa, incluso de que es simplemente molesta; le sea o no exigible la licencia de actividad. Si hay razones para

pensar que una actividad resulta molesta para los vecinos, entonces la Administración debe inspeccionarla de oficio, y no cargar al afectado con la realización de informes técnicos a nivel particular (09004730, 09022525, 09015693 y 09012391).

Sólo en algunas ocasiones la Institución consigue que sus propuestas sean aceptadas y efectivamente puestas en práctica, tras una actividad municipal que no disuade al titular del agente contaminante. Cuando se pregunta a las administraciones por la actual situación urbanística y ambiental de un local para contrastar las quejas, muchas únicamente envían una relación de hechos antiguos sobre la tramitación administrativa de la licencia, sin contestar a lo que se les pregunta (09010002 y 10015492), posible indicio de que se nos están ocultando acciones u omisiones determinantes.

En un estado de cosas que puede estar muy degradado, por ejemplo, en los casos de ayuntamientos sobrepasados, inefectivos, inoperantes o simplemente pasivos, la igualmente clásica intervención de la administración supramunicipal es sin embargo de muy difícil obtención por esta Institución. Las CCAA se resisten, en ocasiones denodadamente, a sustituir a la Administración municipal, aunque sin embargo la ley lo permite y hasta lo impone. En general aducen para no intervenir la autonomía local, un argumento insostenible por cuanto la finalidad de la autonomía es justamente esa: una comunidad autónoma que sustituye a un ayuntamiento por pasividad de éste viene precisamente a tutelar la autonomía municipal, que no es «autonomía del ayuntamiento», sino autonomía de la entera corporación municipal, formada ante todo por los vecinos, quienes ante una actividad clasificada incontrolada se ven desamparados, primero por su Ayuntamiento y a continuación por su Administración autonómica, sin ninguna autonomía municipal para ellos, que son cuando menos cotitulares de la autonomía y sin duda sus principales, si no únicos, beneficiarios (06047367).

Alguna consejería ha llegado a pretender ante esta Institución que una comunicación suya al denunciante de haber dado traslado al Ayuntamiento de su denuncia (denuncia contra el Ayuntamiento, dueño de la instalación molesta), no es «en ningún caso» un acto administrativo recurrible pues «se trata de una mera comunicación, no de un acto administrativo dictado por órgano competente»; un juicio incorrecto a nuestro entender conforme a las ya antiguas y asentadas doctrina y jurisprudencia, según las cuales en nuestro país —en todos los de tradición administrativa continental— es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad distinta de la reglamentaria. De este modo quedan incluidos en la definición los actos de la administración consistentes en propuestas, peticiones a otros órganos o administraciones, certificaciones, anotaciones, registros e inscripciones, decisiones definitivas o de trámite, actas, órdenes verbales y actos de información *y comunicación*.

Una comunicación puede ser expresiva de renuncia de competencia, incluso puede dar lugar a un conflicto negativo de competencias o de atribuciones, en todo caso como manifestación de una voluntad, expresa o tácita. En este caso, cuando la consejería traslada una denuncia dirigida contra el ayuntamiento al mismo ayuntamiento para que la tramite, e incluye una comunicación al denunciante «explicando» los motivos y la falta de competencia de la consejería para tramitarla ella, entonces está plasmando declaraciones de voluntad, juicios y tomas de conocimiento. Además, un acto es susceptible de recurso (o sea, es recurrible) no en función de si es o no un acto administrativo «dictado por órgano competente», sino de si es definitivo o de si siendo de trámite decide directa o indirectamente el fondo del asunto, o imposibilita la prosecución del procedimiento, o genera indefensión o perjuicio irreparable.

Todo ello con independencia de si ha sido dictado por órgano competente o incompetente. Un acto administrativo puede perfectamente ser dictado por un órgano no competente, y entonces puede resultar anulable, incluso radicalmente nulo si la falta de competencia es manifiesta, pero no por ello deja de ser un acto administrativo, y desde luego es recurrible. Todo esto se deduce así, directamente, del Derecho administrativo general (09019958).

De estos y otros muchos casos, algunos seguramente extremos e inusuales, deducimos unas observaciones acerca de qué puede hacerse para mejorar sustancialmente el desempeño de los municipios menos operantes, pero también de las administraciones autonómicas.

La primera consideración tiene que ir referida a la responsabilidad individual. Las administraciones no pueden dar abasto ante una situación, sea generalizada o reducida a zonas concretas, donde la persona titular de una actividad o instalación, equipo o artefacto, no sea la primera en comprobar, por su propia iniciativa, qué efectos va a tener en los demás, en su entorno. El titular es el primero en quedar sujeto al deber de cuidar del ambiente adecuado y, por tanto, la primera responsable en determinar el campo de acción de los efectos de su actividad o instalación. Es evidente que la falta de medios de los ayuntamientos puede en algunos casos reflejar un estado deplorable de esta responsabilidad individual. Pero la función de esta Institución está dirigida a las administraciones públicas, no a la educación de la ciudadanía.

La segunda consideración y las siguientes se refieren pues a ellas. La acción municipal sobre actividades clasificadas sólo puede ser efectiva si es inmediata, dentro de las escalas de la gravedad del impacto, del tiempo y la urgencia, de la facilidad o dificultad en el remedio (sea dificultad técnica o económica), haya o no enemistad o enfrentamiento personal entre las partes. Esa inmediatez requiere personal, a nuestro juicio necesariamente bien cualificado porque su acción es material y directa, pero ha de ser también jurídica y de resultas válida; es decir, realiza una función de interfaz entre el poder municipal de un lado y los vecinos y el titular del agente molesto, de otro. Esta Institución considera que el control sobre actividades clasificadas depende mucho de la calidad del cuerpo de agentes ambientales municipales, sea policía municipal u otros agentes no policiales.

La tercera consideración se refiere a la información, a la difusión por los ayuntamientos de información sencilla y comprensible, información que podríamos designar como «zonificada», es decir, apropiada a cada escala de gravedad, para que todos sepan a qué atenerse en cada lugar y momento. Nos parece que no hay información de este tipo, en general; o que puede extenderse y mejorarse.

Finalmente, sobre la falta de medios es en muchas ocasiones una excusa y no la causa del bajo desempeño, porque de la información recibida de la administración se deduce que la causa ha sido otra, a menudo la escasa fluidez en los procedimientos y en la transmisión de información de las unidades de gabinete a las operativas.

13.2.5. Responsabilidad ambiental

Ya hemos expresado cómo prosigue la labor del legislador que, posiblemente sin pretenderlo, va debilitando el sistema de responsabilidad por daños al entorno; y a presentar tales medidas como un fortalecimiento del sistema de protección del medio y como un avance en el desarrollo.

Aludiremos en concreto sólo a un caso a título de ejemplo, el del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, cuyo objeto declarado era el de apoyo a los deudores hipotecarios, el control del gasto público y la cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, y el *fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa* (cursiva nuestra, puede examinarse en detalle el caso en el apartado correspondiente a los recursos de inconstitucionalidad). Pues bien, las determinaciones recogidas en el decreto-ley han afectado a la Ley de Economía Sostenible, a la Ley de Aguas, a las Leyes de prevención y control integrados de la contaminación, del ruido, de responsabilidad medioambiental, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y a la del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Nos interesa sobre todo la regla contenida en su artículo 32, que modifica la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental. Viene a suponer, en síntesis, la exención de los operadores de las actividades que cumplan unos criterios y condiciones (a determinar ulteriormente por reglamento) de constituir la garantía financiera hasta ahora obligatoria.

Esta Institución no alberga dudas sobre la constitucionalidad del precepto, pero está convencida de lo erróneo de considerar tal exención como una medida de fomento de la actividad empresarial, en el sentido de que viene a reducir el alcance preventivo de las reglas de responsabilidad mediante el expediente de reducir la carga financiera de garantía a las empresas más contaminantes, es decir, a aumentar el riesgo en perjuicio de los demás. Dicho de otro modo, se fomenta la actividad empresarial contaminante (reducción de costes empresariales) tanto como se traspasa el riesgo a terceros, riesgo no creado por estos, sino por la actividad contaminante (11019876).

Estamos ante una muestra de la consideración tópica de la responsabilidad ambiental como si fuera un elemento extraño a la actividad extractiva y productiva, a considerar que el valor de las acciones preventivas y de reparación de daños son un «coste ambiental», un «sobrecoste», una carga poco menos que injusta que obstaculiza la actividad de las compañías. La realidad es sin embargo la opuesta a nuestro entender, el coste ambiental es la contaminación, la pérdida de recursos naturales, la catástrofe ecológica, y ese coste no se mide en dinero.

Es pues un fomento de la actividad contaminante que socializa el riesgo y los gastos, lo que no parece congruente con los principios de igualdad y de equivalencia de prestaciones que rigen nuestra economía. En el apartado anterior sobre licencias municipales se encuentra información adicional al respecto.

13.3. Recursos naturales

13.3.1. Protección y conservación de los espacios naturales, flora y fauna

Sobre la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, véase el apartado sobre derecho de participación (10010933).

Prosiguen las actuaciones con la Secretaría General del Medio Rural (ahora de Agricultura y Alimentación) sobre los problemas causados por el uso de pesticidas neurotóxicos, reflejados en la apicultura. Ya hicimos alusión a esta queja el año pasado. La Institución había sugerido en 2009 a la Administración que revisara las autorizaciones de algunas presentaciones comerciales de pesticidas, prohibiéndolos o al menos aclarando sus condiciones de uso. La sugerencia ha debido tenerse por rechazada por la

secretaría general, pese a lo cual esta Institución se ratifica en la misma y al mismo tiempo ha sugerido en diciembre de 2011 que se prohíban también los pesticidas de este tipo destinados a ser pulverizados sobre las plantas. En el curso de la investigación esta Institución revisó el Registro Oficial de Productos Fitosanitarios en 2008 y encontró que aparecía una serie de autorizaciones de presentaciones comerciales para pulverizar sobre las plantas que siguen y datan de 2005, 2006 y 2007, según los casos.

Al revisar esta Institución el registro oficial de esas fechas encuentra que aparece una nueva autorización para una presentación cuya inscripción es de 27 de julio de 2009. Las autorizaciones permiten la pulverización del *Imidacloprid* sobre bastantes plantas (albaricoquero, melocotonero, ciruelo, cerezo, cítricos, avellano, frutales de pepita, olivo, vid, brécol, coliflor, repollo, patata, judía para grano, judías verdes, lechuga, pimiento, tomate, apio, alcachofa, berenjena, lúpulo, tabaco, ornamentales herbáceas, ornamentales leñosas, arbustos ornamentales, palmáceas ornamentales, inflorescencias, castaño de indias) y todas están sujetas a las condiciones para proteger a las abejas y otros insectos polinizadores: «no aplicar durante la floración de los cultivos y no tratar en áreas ni épocas de su actividad». Incumplir estas condiciones supone infracción y responsabilidad administrativa, aun a título de simple negligencia (arts. 33.2 y 15 del Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, que implanta el sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios, y art. 57 de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal).

La entonces Dirección General de Recursos Agrícolas y Ganaderos sostiene que todos los apicultores, los agricultores y los titulados en disciplinas veterinarias o agrícolas pueden identificar un área de actividad de las abejas sin ningún género de duda. Explica la Dirección General que los profesionales nunca han requerido una definición de «época de actividad de las abejas». La Dirección General nos ha informado (después de tres años de reiterar la pregunta) de que se trata de «un concepto que se identifica lato sensu, por la coincidencia de temperaturas suficientes para permitir el vuelo de estos insectos y en consecuencia el pecoreo, y por la abundancia de flores, es decir de néctar y polen que recolectar. Comienza con la primavera y continúa, en tanto exista suficiente número de plantas en flor, durante el verano y parte del otoño, y aunque su duración pueda variar según la zona geográfica, no es variable en cada zona concreta». Además de las condiciones climáticas, la época de actividad de las abejas, siempre según la Dirección General, está ligada al calendario de floración propio de cada región o cada zona, que aporta el conocimiento de la abundancia de plantas que participan con los recursos de néctar y polen para la productividad de cada colonia; y, en consecuencia, los períodos de tiempo en que las abejas puedan estar pecoreando.

Con independencia de que esta Institución sí duda del conocimiento generalizado entre los agricultores sobre los conceptos de «área y época de actividad de las abejas», de las explicaciones de la Dirección General se deduce que durante varios meses del año muchas zonas de cultivo de España son áreas de actividad de las abejas. Hay zonas que pueden ser áreas de actividad desde la primavera al otoño. Por otra parte, el ordenamiento jurídico no trata de proteger sólo a las abejas apícolas, sino a todas las abejas, las silvestres también, que son igualmente importantes para la vida y el medio ambiente.

En España hay más de mil especies de abejas, algunas solitarias, que anidan en sitios muy diversos, unas son generalistas y otras especialistas y todas contribuyen a la polinización, por lo que si, en efecto, se cumplieran las condiciones preventivas de las autorizaciones de este pesticida, en la práctica no podría usarse en la mayor parte de

los cultivos y zonas, lo que hace ilógica su autorización, aparte de imposible su eficaz control.

Con esta y otras consideraciones más, que no es posible plasmar aquí, nos es pues forzoso concluir que en España no se está controlando el cumplimiento de las condiciones preventivas de protección para las abejas de las autorizaciones de *Imidacloprid* para pulverización sobre las plantas, a las que se ha de someter su utilización. Además encontramos junto a tal circunstancia que el uso de las presentaciones comerciales de este pesticida está ampliamente extendido, que en la práctica y si se cumplieran sus condiciones de uso preventivas de riesgos para las abejas no debería usarse en la mayor parte de los cultivos y zonas. Pero si es así, entonces todo ello hace presumir que tales condiciones, pese a ser legalmente obligatorias para su usuario, están siendo hasta el momento generalmente incumplidas y son ineficaces.

Las condiciones de uso devienen insuficientes, en la práctica meras advertencias al usuario. Las medidas adoptadas se limitan a la obligación del fabricante de incluir en la información del producto comercial las dos condiciones de uso; condiciones que, por un lado, parecen convertir en ilógica la misma autorización del producto, y que, por otro, al no ser en absoluto controladas pierden su fuerza coactiva, de forma que nada impide al agricultor, salvo su presunta buena fe o conciencia ambiental, saltárselas. Es este un ejemplo de cómo, en ocasiones, el Derecho sirve para aparentar que se adoptan medidas ambientales preventivas que en realidad no son más que meras formalidades sin plasmación material alguna: la Administración autoriza un producto fitosanitario sujeto a unas condiciones de utilización que de ser cumplidas harían imposible el uso del producto en la mayor parte del ámbito territorial para el que ha sido autorizado.

Por otra parte, no vigila su cumplimiento ni sanciona el incumplimiento. Entonces, y como quiera que hay otros productos fitosanitarios alternativos, la Institución formuló la siguiente sugerencia a la Secretaría General de Medio Rural del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (ahora Secretaría General de Agricultura y Alimentación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente): Que la Dirección General de Recursos Agrícolas y Ganaderos (ahora debe de ser la de Sanidad de la Producción Agraria), en aplicación de la normativa del sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios, revoque las autorizaciones de las presentaciones de *Imidacloprid* registradas en España para pulverización sobre las plantas, al no cumplir las condiciones preventivas de riesgos para las abejas apícolas y silvestres a las que se sujeta su utilización, condiciones que impedirían de hecho el uso del producto.

Como pese a todos estos argumentos la Dirección General exige documentación para proceder a la revisión de las autorizaciones de *Imidacloprid* para tratamiento de semillas y prohibir este tipo de pesticida, la sugerencia (formulada en noviembre de 2009) ha debido tenerse por rechazada. El argumento de la Dirección General es, a juicio del Defensor del Pueblo, una interpretación errónea del artículo 17 del Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, que implanta el sistema armonizado comunitario de autorización. Por razones de espacio no es posible plasmar aquí las detalladas razones trasladadas a la administración conforme a las cuales esta Institución se ve en la necesidad de ratificarse. De todos modos, ni de lo informado por la Dirección General ni de las condiciones impuestas en las autorizaciones de estos pesticidas neurotóxicos para tratamiento de semillas se desprenden las razones a las que alude, según las cuales sería el polvo causado por estas semillas la causa de los perjuicios a las abejas y no el polen y néctar que produzcan sus flores o el agua de exudación.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha solicitado aclaraciones al Ministerio. Por esta investigación ha sido galardonada la Institución por iniciativa de apicultores, como figura en el apartado de este informe sobre Actividad institucional (07010630 y 08006442).

En 2011 hemos finalizado la investigación sobre la introducción artificial e ilegal y erradicación del castor europeo en la Cuenca del Ebro (Aragón, La Rioja y Navarra). Los informes del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, y de la Consejería de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra explican de forma clara las razones por las que, desde el punto de vista científico, no puede considerarse al castor europeo (*castor fiber*) como «especie autóctona extinguida» en nuestro país.

De ellos se deduce que es muy dudoso que la realidad biológica de presencia de esta especie en el pasado sea reproducible hoy en día; que es difícil predecir tanto su evolución poblacional como su impacto; y que «en caso de aumentar su población su efecto sería sin duda notorio sobre los escasos sotos naturales que aún perviven y sobre las choperas de producción.

Es esperable también la colonización de las zonas medias de los ríos tributarios del Ebro, donde es posible que pueda llegar a transformar parte del ecosistema fluvial por la alteración de la vegetación de las márgenes y las deposiciones de restos que pueden provocar modificaciones en la dinámica fluvial a pequeña o mediana escala».

Queda pues aclarado que el castor no es una especie considerada al día de hoy por la comunidad científica una «especie autóctona extinguida» en España y que por tanto no le es de aplicación el régimen previsto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, para la conservación de las especies autóctonas silvestres.

Ahora bien, a juicio de esta Institución, este caso demuestra que la definición científica de esta categoría —«especie autóctona extinguida»— es distinta de la recogida en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (art. 3, apartado 12). La definición científica es más amplia y completa; y explica, como señala la Consejería navarra, la diferencia entre especies cuya presencia en la península fue incluso segura en el pasado, tales como alces, elefantes, leones o bisontes, que sin embargo no se consideran «especies autóctonas extinguidas», y otras especies, como ocurre, por ejemplo, en Navarra con el lobo y la cabra montés pirenaica, que sí son consideradas autóctonas a pesar de estar extinguidas. Por ello, esta Institución considera que debería modificarse el apartado 12 del artículo 3 de la Ley 42/2007, con el fin de ajustar la definición legal y la científica.

La investigación y la correspondiente resolución de la Institución contenía otras observaciones, que no es posible plasmar aquí, sobre «especie clave» (capaz de modificar, mantener o crear hábitats particulares), «especie exótica invasora» (la que se introduce o establece en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y que es un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica nativa, ya sea por su comportamiento invasor o por el riesgo de contaminación genética), sobre la falta en la Ley 42/2007 de un régimen claro para las especies invasoras; sobre que de la Ley 42/2007 no se desprende con claridad que las administraciones públicas tengan atribuida la potestad de erradicar una especie que no esté catalogada como especie exótica invasora, aunque su captura o la erradicación estén justificadas ambiental y científicamente, como es el caso del castor europeo reintroducido artificial e ilegalmente en la Cuenca del Ebro.

Tampoco se desprende con claridad de la Ley si la captura o muerte de especies exóticas, potencialmente invasoras o invasoras, puede hacerse mediante métodos y períodos que incluso para la fauna cinegética están prohibidos [art. 62.3.a) y anexo VII

de la Ley 42/2007], como la utilización de trampas sumergidas y atrayentes olorosos, o hacerlo en el inicio de la época de celo.

Por ello, esta Institución sugiere que una mejor y más completa redacción del texto legal podría ser aconsejable para evitar dudas sobre la validez de las actuaciones administrativas en el caso del castor en la Cuenca del Ebro y otros casos semejantes.

En consecuencia, esta Institución propuso a principios de 2011 a las Consejerías que plantearan a la Dirección General del Medio Natural y Política Forestal del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino las cuestiones dichas sobre la Ley 42/2007, al objeto de que fuese valorada la conveniencia de proponer su modificación, así como la cuestión de la catalogación del castor europeo de «especie exótica invasora», lo que las Consejerías han aceptado. Esta Institución va a plantear también directamente estas dos cuestiones a la Dirección General del Medio Natural en el marco de la queja sobre el borrador del Catálogo de Especies Invasoras (07034810 y 10032045).

Hemos de hacer una referencia breve a la investigación sobre el uso de munición con plomo en los humedales de Galicia. La Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (LPNB), que es legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23.ª de la Constitución), prohíbe expresamente la tenencia y el uso de munición que contenga plomo durante el ejercicio de la caza y el tiro deportivo, cuando estas actividades se ejerzan en zonas húmedas incluidas en la Lista del Convenio relativo a Humedales de Importancia Internacional, en las de la red Natura 2000 y en las incluidas en espacios naturales protegidos, sin hacer excepción alguna en cuanto al tipo de munición (perdigones, postas o balas) ni tampoco al tipo de humedales.

En consecuencia, la tenencia y el uso de munición que contenga plomo durante el ejercicio de la caza y el tiro deportivo, cuando estas actividades se ejerzan en zonas húmedas, constituye infracción leve; no cabe deducir de la ley excepción alguna en función del tipo de munición o de humedal. Pero resulta que una Resolución de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza de 10 de octubre de 2008, que hace público el listado de zonas húmedas de Galicia donde está prohibida la tenencia y el uso de munición con plomo durante la caza, prohíbe el uso de perdigones con plomo *pero permite* el de balas y postas con plomo en los espacios naturales del artículo 62.3.j) de la LPNB, *y además permite* los perdigones con plomo en algunos humedales, o en parte de ellos. Esto contradice frontalmente la ley estatal.

La prohibición alcanza a todo tipo de munición con plomo y a todos los humedales gallegos incluidos en la Lista del Convenio relativo a Humedales de Importancia Internacional, en la red Natura 2000 y en espacios naturales protegidos. No permite excluir las turberas de la prohibición, es irrelevante a esos efectos que en ellas no haya especies acuáticas. Una resolución de una dirección general nunca puede matizar ni limitar una prohibición de rango legal, salvo mandato legal expreso, lo que no es el caso. Es decir, a juicio de esta Institución la Resolución de 10 de octubre de 2008 no vale para levantar la prohibición en todos los humedales gallegos (los reseñados antes) del uso no solo de perdigones con plomo sino también de postas y balas con plomo. La intención de la Consejería de Medio Rural de controlar el excesivo número de jabalíes —o de otras especies— y los daños que provoca en ciertas zonas, puede ser lícita y razonable, pero no lo es que para ello autorice su caza con munición (en esta caso balas) de plomo.

Una disposición que lo permita o una autorización en ese sentido violentan la LPNB. Lo mismo debe decirse de la autorización de cazar al zorro usando balas con plomo; son inadmisibles los argumentos de la consejería en ese caso, ya que dar autorizacio-

nes para cazar especies en estas zonas por ser demasiado abundantes no puede servir para justificar el uso de munición con plomo. Que se autorice excepcionalmente la caza de esas especies si hay razones que lo justifican, pero con munición que no contenga plomo.

En suma, se ha sugerido a la Consejería que al aprobar disposiciones generales de caza u otorgar autorizaciones excepcionales —al amparo de la Ley de Caza de Galicia— observe plenamente la prohibición vigente y no permita en ningún caso que se haga uso de munición con plomo, sea del tipo que sea, en ningún humedal o parte de éste ni en la red Natura 2000 ni en espacios naturales protegidos; y que anule o derogue la resolución de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza de 10 de octubre de 2008, o la modifique de forma que recoja claramente esta prohibición sin excluir ningún humedal, ni parte de éstos, ni munición de ningún tipo que contenga plomo, así como que derogue cualquier disposición que contemple autorizaciones excepcionales de caza con munición contenedora de plomo en estos espacios (09018670).

Un éxito se ha logrado en la Región de Murcia, por la revisión de una delimitación errónea de un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC), que excluía terrenos de un monte público con valores naturales del LIC y sin embargo incluía terrenos agrícolas de la autora de la queja que no tienen esos valores naturales; con la correspondiente propuesta de una nueva delimitación, más coherente con los objetos de conservación del LIC y también con los intereses de la ciudadana (10007759).

Ya ha sido mencionada en informes anteriores, y ha quedado cerrada en 2011, la investigación de oficio sobre actividades e instalaciones de una cantera, sita dentro del Parque Natural de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán en Galicia. A pesar de que desde 2006 esta Institución viene solicitándolo, no se ha conseguido de la Administración autonómica un informe claro y comprensivo respecto de la adecuación de la actividad (de sus instalaciones y de su funcionamiento) al Decreto de declaración y al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Parque Natural; de ahí que la Institución deba concluir que la información recibida no es suficiente. Además, de la incompleta información recibida parece deducirse que algunas de las instalaciones y actividades de la cantera no se ajustan al PORN del Parque Natural, lo que exigiría paralizarlas. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los PORN deben adaptarse a estos.

Mientras la adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORN se aplicarán en todo caso, y prevalecen sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes (no adaptados). Asimismo, los citados planes tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente.

Entiende esta Institución que el PORN prevalece sobre el título minero otorgado. En aplicación del Decreto de aprobación del Parque Natural, así como del PORN, hay que entender que las únicas infraestructuras que pueden llevarse a cabo en la *Zona IV* son las permitidas en determinado precepto, entre las que no se encuentran las instalaciones de la explotación minera dentro del parque natural, ni la actividad que en ellas se desarrolla. En consecuencia, éstas son instalaciones y actividades prohibidas por el PORN.

En fin, a juicio de la Institución debe interpretarse que está expresamente prohibida la construcción de nuevas instalaciones relacionadas, directa o indirectamente, con el desarrollo de la actividad minera (construcción de balsas de decantación, cunetas de

drenaje, aliviaderos, canales perimetrales, cierres u hormigonado de pistas, etc.) dentro de la superficie del parque natural. También, que las instalaciones de la actividad preexistentes a la declaración del Parque Natural en 1992 son incompatibles con su PORN y que el título minero otorgado en su día debería adaptarse a dicho PORN.

Esta Institución no comparte la interpretación del PORN que ha defendido la Consejería de Economía e Industria en la presente investigación (Junta de Galicia). Dice que las construcciones citadas dentro de la superficie ya afectada del parque natural está permitida porque constituyen obras necesarias para llevar a cabo operaciones que se precisan para el desarrollo normal de una actividad ya autorizada (extracción y tratamiento), operaciones que incluso en algunos casos mejoran las condiciones ambientales en que se realizan las actividades de extracción y tratamiento, por lo que en ningún caso deben considerarse nuevas actividades o aprovechamientos, ni cabe considerarlas prohibidas ya que no son nuevas actividades o instalaciones fabriles, sino obras para llevar a cabo operaciones necesarias para el adecuado desarrollo de la actividad. La consideración de «prohibidas» únicamente sería de aplicación si afectara a nuevas superficies dentro del parque natural. Pero las disposiciones del Decreto de declaración del Parque y las del PORN no dicen nada en tal sentido ni permiten esa interpretación. No desarrollamos aquí nuestros razonamientos, que nos llevan a concluir que ciertas obras no pueden autorizarse.

Dado el tiempo transcurrido desde que se inició la presente investigación sin que esta Institución haya logrado de la Administración autonómica una actuación dirigida a lograr la adaptación de las actividades e instalaciones de la cantera sitas dentro del parque natural a su PORN, o bien su paralización en caso de no ser posible tal adaptación, las actuaciones se han de dado por terminadas formulando a la Presidencia de la Junta de Galicia y a la Consejería de Economía e Industria el recordatorio del deber legal que incumbe a la Administración autonómica de paralizar las actividades e instalaciones de la cantera en el Parque Natural de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán (0200123).

13.3.2. Vías pecuarias y caminos públicos

Sobre vías pecuarias y caminos públicos las actuaciones aumentan en número, lo mismo que la sensibilización ciudadana por estos problemas. Relatamos sólo algunos casos de cañadas degradadas, definitivamente perdidas, y de caminos que se cierran ilegalmente o no se cuidan. Cabe también señalar que la Institución ha sido invitada a participar en foros al respecto, donde ha sido posible comprobar la pérdida de este tipo de espacios, el interés suscitado en la ciudadanía por su preservación y cuidado, como patrimonio de todos, histórico y cultural, de muy relevante interés social y que frecuentemente se ve atacado sin que las administraciones hagan por defenderlo, si no es que la propia administración ampara e incluso insta su desaparición.

Sobre la Cañada Real Galiana, en la investigación iniciada de oficio se ha solicitado a la Comunidad de Madrid un informe acerca (1.º) del futuro de la vía pecuaria, base territorial —ahora en buena parte desafectada—, y (2.º) de los demás aspectos reflejados en las quejas: gestión de residuos, urbanismo y estrategia territorial, cuestiones de planeamiento y control (Madrid capital y zona metropolitana, Rivas-Vaciamadrid y Coslada, principalmente), previsiones sobre programación y gestión de actuaciones públicas en materia de vivienda y rehabilitación de suelos, posibles adjudicaciones y medidas de apoyo al ciudadano.

Hemos rogado a la Administración autonómica que no deje de tener en cuenta que las dimensiones a que nos referimos son de alcance supramunicipal, en cuanto afectan a más de un municipio de la región. Conviene tener presente, respecto del punto 1.º señalado antes, que la Ley 2/2011, de la Cañada Real Galiana, contiene facetas cuya ejecución corresponde a la Administración y que quedan a nuestro juicio necesitadas de aclaración. Esta Institución viene ocupándose en los últimos años de decisiones legislativas cuyo contenido es manifiestamente administrativo; es decir que, como en el presente caso, la ley aprobada por la Asamblea de Madrid no contiene una regulación general, aquí sobre vías pecuarias, sino un acto de administración sobre el territorio, sobre el suelo y los recursos que este guarda.

Nos encontramos ante una ley *ad casum* o de caso concreto, sobre una concreta vía pecuaria, que ni siquiera tiene por objeto toda la vía sino solo un tramo, ciertamente notable dada la longitud del tramo desafectado, más de 14 km (art. 1.º de la Ley 2/2011). Esta Institución viene también desde hace años recibiendo quejas y realizando actuaciones sobre la Cañada Real Galiana (informe 2010). Pues bien, de la Ley 2/2011 deduce esta Institución las siguientes cuestiones, que interesa conocer y supervisar: 1) Cuestiones materiales: a) Continuidad de la Cañada Real Galiana: i) Efectividad en el terreno de los hechos de la Ley 2/2011 en cuanto a que la desafectación operada no suponga ningún corte en el tránsito (paso de ganado y, sobre todo, tránsito para los usos al servicio de la cultura y del esparcimiento ciudadano), dada la red de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, que al parecer asegura itinerarios alternativos; qué cordeles, veredas y cañadas enlazan las zonas desafectadas, como asegura la exposición de motivos de la ley. ii) Concretamente: qué previsiones hace la Comunidad de Madrid sobre itinerarios alternativos, que mantengan la continuidad de la Cañada Real, a favor de los usos compatibles (tradicionales de carácter agrícola y sin ocupación, que pueden ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero, hoy virtualmente inexistente pero deseado, según sabe esta Institución de diversas iniciativas, algunas originadas en nuestras investigaciones, y también en sede universitaria, que incluso se habrían hecho llegar a la Comunidad de Madrid); y sobre todo a favor de los usos complementarios (paseo, senderismo, cabalgada y demás formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados).

Todo ello en consideración a que la Ley 2/2011 no deroga la Ley 8/1998, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, es decir que queda asegurada la conservación de la Cañada Real, de modo que las futuras generaciones podrán seguir disfrutando de este patrimonio. b) Toma en consideración de que la calificada en la Ley 2/2011 como desafectación «masiva» en décadas pasadas, siempre consistió en reducciones de anchura, no en su corte; ni supusieron la desaparición pura y simple de la vía pecuaria ni su discontinuidad. c) Adquisición de suelo para el dominio público que vaya a servir de desviación de la ruta, para su continuidad ante la desafectación; comprobación de si el coste será a cargo de los beneficiarios de las eventuales cesiones de los, ahora ya, bienes patrimoniales. d) Situación fáctica y jurídica de las apropiaciones y usos preexistentes y persistentes en el suelo, ya desafectado y que, por tanto, pasa a ser bien patrimonial autonómico. 2) Cuestiones formales: a) Garantías del derecho de participación pública en materia ambiental, en cumplimiento de la Ley estatal 27/2006, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE; es decir, garantía de la participación del público en la elaboración del anteproyecto de ley, por cuanto la Ley 2/2011 versa sobre materias de las enumeradas en el artículo 18.1 de la Ley 27/2006.

Este derecho podría quedar conculcado porque ni la aprobación de la Ley 2/2011 (por la Asamblea de Madrid) ni el previo informe del Consejo Económico y Social de la

Comunidad de Madrid suponen necesariamente «garantizar la participación del público» en el sentido buscado por el Derecho europeo. b) Examen de la tramitación procedente habida antes de la promulgación de la Ley 2/2011: i) consultas habidas o por realizar (art. 20 en relación con el 13.2 de la Ley autonómica 8/1998 de Vías Pecuarias): a asociaciones agroganaderas y organizaciones y colectivos cuyo fin es la defensa ambiental; ii) período de información pública realizado o por realizar; iii) conforme al artículo 10 de la Ley estatal 3/1995, de Vías Pecuarias (normativa básica aplicable a las vías pecuarias, art. 149.1.23.ª de la Constitución), cómo se pretende alcanzar el objetivo de que los terrenos desafectados (ahora bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid) sean destinados a fines y usos de interés público o social prevalentes; iv) conocimiento del informe emitido sobre el proyecto de ley por el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, cuyo sentido parece haber sido desfavorable (exposición de motivos de la Ley 2/2011 *in fine*: «oído el Consejo Económico y Social»); v) si ha habido o la Comunidad de Madrid piensa solicitar informe al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (art. 18.3 de la Ley estatal 3/1995), en cuanto estamos ante la desafectación de un tramo de vía pecuaria integrada en la red nacional, es decir que la Cañada Real Galiana discurre por tres comunidades autónomas; vi) por lo mismo, si ha habido o piensa solicitarse informe a las Comunidades Autónomas de La Rioja y Castilla-La Mancha. c) Cómo piensa la Comunidad de Madrid tomar en consideración las observaciones y recomendaciones del informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio sobre las enajenaciones de los terrenos desafectados (art. 4 de la Ley 2/2011), dirigidas a preservar el interés público, la integridad del patrimonio público y la no obtención de beneficio por infractores, entre otras.

Se trata de comprobar que la desafectación operada por la Ley 2/2011, que lleva aparejado el corte de 14,5 km de la Cañada Real, no supone pérdida sino solo trasformación del valioso patrimonio común de los más de 4.000 km de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid; y cómo efectiva y realmente se asegura la conservación de la vía pecuaria, que subsiste y no desaparece, de modo que las futuras generaciones seguirán disfrutando de ella. Esta Institución viene sosteniendo que la Ley estatal 3/1995, de Vías Pecuarias, y también la Ley 8/1998, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, atribuyen inequívocamente a la Administración autonómica la responsabilidad de una adecuada conservación y restablecimiento de las vías pecuarias; para lo cual y conforme a ambas leyes, imperativamente ha de adoptar cuantas medidas sean necesarias para la restauración de su integridad y adecuada protección, lo que incluye medidas adicionales y/o complementarias a las de la Ley 2/2011, no directa ni concretamente previstas en ésta; medidas que han de servir pues para restaurar y restablecer la integridad de la vía pecuaria.

Cuantos ejercen funciones de vigilancia y, en especial, los Cuerpos y Fuerzas de Policía y los agentes ambientales, han de velar por la custodia y conservación de la Cañada Real. Así, esta Institución ha señalado a la administración que, persistiendo a día de hoy el hecho físico de la degradación de la Cañada Real Galiana a su paso por los municipios de Coslada, Rivas-Vaciamadrid y los distritos de Vicálvaro y Vallecas del municipio de Madrid, y mientras se ejecutan las operaciones subsiguientes por desafectación y eventual enajenación de terrenos, es decir de reordenación urbanística, el tramo desafectado no ha de suponer el corte de la vía pecuaria.

Por tanto ha de ser reanudada, conservada y correctamente señalizada para usos compatibles y complementarios, como el paseo, el senderismo y la cabalgada, entre otros modos de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados. En suma,

se solicita a la Consejería información sobre si tiene previstos proyectos o programas, derivados de la promulgación y ejecución de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2011, en cumplimiento de la función constitucional de esta Institución respecto del artículo 45 de la Constitución (10021739).

Sobre la recuperación de la posesión de caminos públicos y cómo deben tramitarse, tenemos casos como el de ayuntamientos que, en primer lugar, carecen de «catálogo de caminos o vías públicas», a lo cual debemos indicar que el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986 dispone: «Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local» y que la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 obliga a las administraciones públicas a inventariar los bienes y derechos de su patrimonio, haciendo constar con el suficiente detalle las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados. Una vez inventariados han de inscribirse en el Registro de la Propiedad (lo mismo en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986).

En segundo lugar, no podemos dejar de resaltar que algún ayuntamiento afirme desconocer los límites reales de las vías públicas de su propio municipio. Sin perjuicio de que esta Institución entienda que pueda haber dificultades para determinar la titularidad y los límites exactos de algunos terrenos, sin embargo no parece que se esté intentando averiguarlo.

Indica un ayuntamiento que actualmente se está en un proceso de concentración parcelaria y que, una vez adjudicadas las parcelas de restitución con sus caminos correspondientes, solucionará los problemas. Pero consideramos que aunque la ordenación de la propiedad rústica pueda modificar o crear nuevos caminos, la superficie a concentrar es todo el municipio por lo que con toda probabilidad estarán incluidos bienes de dominio público. Aunque, por ejemplo, el artículo 28 de la Ley 14/1990, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, disponga que de la concentración «están exceptuadas las superficies pertenecientes al dominio público, así como los bienes comunales», considera esta Institución que difícilmente va a poder defender su patrimonio el Ayuntamiento excluyendo de la concentración dichas superficies cuando ni siquiera conoce los bienes y derechos concretos que lo integran. La Corporación local tiene el deber de proteger y defender los bienes y derechos que integran su patrimonio y para ello deberá ejercer las potestades administrativas y acciones judiciales necesarias.

En algunos casos, pese a las denuncias del interesado, ni siquiera consta que se haya inspeccionado el lugar para comprobar si realmente se estaba produciendo la usurpación posesoria denunciada. En consecuencia, se formulan sugerencias de realizar el inventario e inscripción en el Registro de la Propiedad, de ejercer la potestad investigadora. Ante dudas acerca de los límites entre bienes públicos y los pertenecientes a terceros o cuando hay indicios de que se está produciendo una usurpación de un camino público, sugerimos iniciar un procedimiento de deslinde. Cuando se reciben denuncias por usurpación debe iniciarse la recuperación posesoria (10024931).

Un último caso concreto es el de Santos de la Humosa, por falta de mantenimiento de zonas verdes y de vías pecuarias. Denuncia el compareciente el deplorable estado en que se encuentra cierta zona del municipio y solicita la intervención de esta Institución

para instar al Ayuntamiento y a la Comunidad Autónoma a que recuperen estos espacios y los repongan a su estado anterior.

En la investigación nos vemos obligados a recordar a las administraciones que las vías pecuarias son bienes de titularidad autonómica de dominio público, inembargables, imprescriptibles e inalienables, que constituyen rutas o itinerarios por donde discurre o ha discurrido histórica o tradicionalmente el ganado. A la vista de la normativa puede deducirse con claridad que no se hace atribución alguna a favor de los municipios respecto de las vías pecuarias como no sea la obligación estricta de respetar su trazado e integridad, clasificando y calificando los terrenos de forma adecuada a los usos de aquellos.

Por ello, no podemos aceptar sin más que la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial afirme que la Comunidad de Madrid carece de competencias al respecto. Dicha Administración autonómica es la administración competente en cuanto que ostenta la titularidad de estas vías pecuarias, y por tanto ha de garantizar su protección y conservación. De hecho según denunciaba el interesado en su día, no es la primera vez que la Consejería se ve obligada a ordenar al Ayuntamiento de Santos de la Humosa que adopte medidas encaminadas a la recuperación ambiental de la zona, órdenes que sin embargo nunca ha cumplido.

Asimismo, consta a esta Institución que también el SEPRONA ha dirigido requerimientos al Ayuntamiento, que tampoco han sido atendidos. Se denunciaba en la queja que se habían vertido escombros y basura, lo que convierte las vías pecuarias en auténticos estercoleros. La Consejería no solo sí es competente, sino que además está obligada a adoptar medidas y, a nuestro juicio, en concreto debería ordenar a sus servicios técnicos que con carácter inmediato girasen visita de inspección a la zona. Prácticamente lo mismo cabe decir al Ayuntamiento, respecto de los espacios libres y zonas verdes municipales, es decir, aquellos cuya limpieza y conservación corren a su cargo.

Estamos a la espera de recibir el informe municipal; mientras, la Consejería dice que realizada una visita de inspección, no ha apreciado la existencia de vertidos ni escombros (10012776).

13.3.3. Aguas continentales

Una vez más hemos de remitir al apartado de este informe dedicado a los recursos de inconstitucionalidad, donde se encuentran cuestiones y casos muy importantes relativos a esta materia, muchos referidos a la modificación de la Ley de Aguas operada por el Real Decreto-ley 12/2011 (11019877 y varias más).

Destacamos aquí las investigaciones más relevantes acometidas o proseguidas en 2011, ordenadas del siguiente modo: A) Protección cuantitativa del dominio público hidráulico: a.1) Concesiones: dotación en concesiones de abastecimiento a población; a.2) aprovechamiento e inscripción de aguas privadas; a.3) comunidades de Regantes; B) Protección cualitativa de dominio público hidráulico (DPH): vertidos irregulares persistentes causados por empresas y particulares. C) Ejercicio por las confederaciones hidrográficas de sus potestades de control, en especial de las zonas de servidumbre y policía, pero también de los cauces.

Sobre la protección cuantitativa del dominio público hidráulico y comenzando por la concesiones, hemos de referirnos a la dotación de abastecimiento a población. La Confederación Hidrográfica del Júcar ha aceptado, para las masas de agua en mal esta-

do (esta Institución lo recomendaba para todas las masas de agua), que la dotación de agua asignada para abastecimiento a población se calcule en función de la población real y su crecimiento vegetativo a corto plazo en el momento de otorgamiento de la concesión, y no en función del desarrollo urbanístico previsto, para el que habrá que constituirse una reserva, que permitirá ir aumentando progresivamente los caudales concedidos a medida que vaya aumentando de hecho la población.

Estos criterios han de plasmarse en la nueva Planificación Hidrológica de la Demarcación y en las concesiones (09708529). Hemos dirigido también severas observaciones a la Confederación Hidrográfica del Tajo sobre la evaluación ambiental estratégica, los caudales ecológicos y la planificación hidrológica, sin respuesta del organismo de cuenca. Esta Institución entiende que para justificar un uso racional del agua no basta la mera afirmación de que el cálculo ha seguido las previsiones del Plan Hidrológico.

Los planes hidrológicos vigentes a esos efectos suelen únicamente fijar un volumen de agua por habitante fijo y día, y otro por habitante estacional; puede variar esa cantidad por habitante según el tamaño de la población, la actividad de ésta y los distintos períodos del año (período punta con todas las viviendas ocupadas, residentes habituales más población estacional, y resto del año). Con esos datos y el número de habitantes se calcula la dotación. Por tanto, saber cuáles son los criterios que sigue la Confederación Hidrográfica para determinar el número de habitantes de una población es crucial para determinar el volumen total de agua que se concederá.

En concreto, del informe recibido no se deduce una explicación, siquiera sucinta, acerca de qué población se toma en consideración para asignar la dotación de agua de la concesión: si es la real en el momento del otorgamiento o la derivada del crecimiento previsto en la ordenación urbanística. Esta cuestión resulta clave, en opinión de esta Institución, a efectos de usar racionalmente el agua y salvaguardar su esencial función de preservación del medio ambiente.

Esta Institución discrepa de la práctica de algunos organismos de cuenca de asignar la dotación de agua de las concesiones para abastecimiento a población en función de las previsiones de crecimiento de los PGOU, es decir en función del crecimiento urbanístico, incluso aunque los estudios realizados indiquen que la masa de agua de que se nutrirá la concesión se encuentra en buen estado cuantitativo (es decir, en la que hay disponibilidad de recursos hídricos) y en la que según los criterios de la Directiva Marco de Aguas no haya riesgo de incumplir los objetivos ambientales para 2015.

A nuestro juicio, la cuestión tiene que ver con el uso racional del agua al que obliga nuestra Constitución, el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y la Planificación Hidrológica (LPHN); y también tiene que ver con conseguir cumplir los objetivos que exige la Directiva Marco de Aguas. Para ello, ha de asignarse únicamente un volumen de agua que cubra las necesidades de la población real (fija y estacional) en el momento de otorgar la concesión (con el crecimiento vegetativo a corto plazo) y reservar la diferencia hasta la dotación máxima de agua necesaria en caso de que se desarrolle completamente la ordenación urbanística. Ésta sería una gestión del agua —que es un bien escaso y valioso— acorde con criterios de ahorro, racionalidad y sostenibilidad.

Por ello, el Defensor del Pueblo no cuestiona los criterios previstos en los Planes Hidrológicos de adjudicar *x* litros por habitante habitual o *y* litros por habitante estacional, pero no entiende que el cálculo de la dotación de agua en las concesiones se haga considerando un número de habitantes (fijos y estacionales) que no se corresponda con el real (estimando su crecimiento vegetativo a corto plazo) en el momento de otorgarse

la concesión de agua, sino con una expectativa de crecimiento basada en el desarrollo urbanístico. En ese sentido, no se puede olvidar que es muy frecuente que las previsiones de un PGOU no sean cumplidas en su totalidad o que se demoren en el tiempo bastantes años. Una cosa es tener en cuenta un posible crecimiento vegetativo demográfico a corto plazo y otra guiarse por un incierto crecimiento demográfico dependiente del desarrollo urbanístico.

Lo razonable y ajustado a la ley es, dada la escasez y al objeto de respetar los principios de economía del agua y de compatibilidad de su gestión pública con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, recogidos en el artículo 14 TRLA, que al otorgar concesiones de agua para abastecimiento a localidades que tienen previsto legalmente un crecimiento urbanístico (y que por tanto ha sido objeto del 25.4 TRLA), se reserve (mediante el mecanismo normativo más adecuado a tal fin, ya sea en la propia concesión, en el plan de explotación de la unidad hidrogeológica, en el propio Plan Hidrológico u otro adecuado) la dotación máxima de agua necesaria en caso de que se desarrolle completamente la ordenación urbanística, y se asigne (se conceda) únicamente un volumen de agua que cubra las necesidades reales *en el momento de otorgar la concesión*, es decir que se calcule la dotación de agua tomando en consideración la población real permanente y estacional y su crecimiento vegetativo a corto plazo, y no las expectativas de incremento de población en función del crecimiento urbanístico, sirviendo el procedimiento de revisión de las concesiones para ir aumentando progresivamente los caudales concedidos a medida que vaya aumentando de facto la población. Parece que así se cumplirían mejor los fines que pretenden la planificación hidrológica y la regulación de las concesiones. La práctica contraria parece desaconsejable ya que lleva a situaciones insostenibles; las concesiones no son reservas.

Esta Institución considera que los criterios legales habrían de aplicarse al procedimiento concesional y plasmarse en la Planificación Hidrológica de la Demarcación, por lo que solicitábamos a la Confederación Hidrográfica del Tajo un pronunciamiento al respecto. También han sido tratados otros problemas en conexión con lo anterior (estado de tramitación del procedimiento concesional para abastecimiento a las poblaciones de Torrejón el Rubio y Jaraiceño, razones por las que se han aprobado, adjudicado y ejecutado unas obras de mejora de abastecimiento urbano antes de que sea otorgada la concesión correspondiente, caudal ecológico).

Respecto de este último, la Institución considera que en el procedimiento concesional ha de ser respetado al menos aquel caudal ecológico que fije el Plan Hidrológico en vigor, o los criterios que contenga al respecto, o bien los criterios que se deducen del artículo 42 TRLA —el que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habita o pudiera habitar el río, así como su vegetación de ribera— y 18 del Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH) —un régimen de caudales que permita mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los terrestres asociados, y que contribuya a alcanzar el buen estado o potencial ecológico en ríos o aguas de transición. No cabe pues otorgar un volumen de agua que no los respete. Incluso si en el nuevo Plan Hidrológico en preparación, cuyo plazo máximo de aprobación ha sido rebasado, hay fijado otro caudal ecológico más exigente, podría entonces ser este tenido en cuenta para valorar el volumen de agua a otorgar.

A esos efectos y acerca de si hay primacía del uso de abastecimiento a poblaciones frente al respeto al caudal ecológico, es cierto que el régimen jurídico de los caudales

ecológicos de la Ley de Aguas suscita dudas. La implantación de caudales ecológicos se debe desarrollar mediante concertación, que tendrá en cuenta los usos y demandas actualmente existentes y su régimen concesional, así como las buenas prácticas. En caso de sequías prolongadas puede aplicarse un régimen de caudales menos exigente, siempre que se cumplan las condiciones del artículo 38 TRLA sobre el deterioro temporal del estado de las masas de agua. Esta excepción no se aplica en los humedales del Convenio de Ramsar.

En estas zonas se considera prioritario el mantenimiento del régimen de caudales ecológicos, aunque se aplica la regla sobre supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones (apartado 4 del art. 18 RPH). Con todas estas normas (arts. 59.7 TRLA, 26 LPHN, 14 y 17-20 RPH), esta Institución interpreta que la figura del caudal ecológico es una restricción de los recursos hídricos disponibles, es decir un límite a los usos y demandas atendibles, que funciona de manera distinta según se enfrente a usos consolidados o a usos futuros, y que tiene excepciones determinadas; puede quedar sin operatividad para ciertas situaciones (como sequías prolongadas) y usos. Dicho de otro modo, para que la figura cumpla su función y sea justa, es imprescindible distinguir entre usos consolidados y usos futuros, también en lo que respecta a abastecimiento de población; y es necesario regular excepciones y una aplicación atenuada del régimen en determinadas circunstancias.

Los caudales ecológicos deben funcionar de manera diferente en la evaluación de disponibilidades hídricas y otorgamiento de nuevas concesiones que en la explotación de los sistemas hidráulicos y los usos consolidados. En la evaluación de disponibilidades hídricas los caudales ecológicos han de ser restricciones a cualquier uso, incluido el abastecimiento a población.

Cuando hablamos de usos futuros y la naturaleza ha dado unas características hídricas a una masa de agua cuyo mantenimiento en buen estado ecológico exige no consumir más allá de determinada cantidad, entonces lo que parece más acorde con el uso racional de los recursos naturales es que el caudal ecológico predomine sobre cualquier uso futuro, incluido el de abastecimiento a población, para evitar aprovechamientos urbanos irracionales y el crecimiento urbanístico abusivo, lo cual constituye la finalidad del artículo 25.4 TRLA de exigir la suficiencia de recursos hídricos. El respeto a los caudales ecológicos ha se ser un elemento esencial en la determinación de la suficiencia de recursos hídricos.

Por ello, al evaluar las disponibilidades hídricas para demandas futuras, y para fijar el balance entre recursos y demandas, el caudal ecológico debe operar como una restricción previa a cualquier demanda futura para evitar aprovechamientos irresponsables. Dicho aun de otra manera más simple: ante la operación de fijar la reserva de recursos correspondiente a las asignaciones establecidas en previsión de las demandas que habrán de atenderse para alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica, el caudal ecológico prevalece frente a cualquier uso futuro.

En estos casos, el plan debería especificar qué demandas no podrán ser satisfechas con los recursos disponibles en la propia demarcación hidrográfica. En consecuencia, solo deben preverse y otorgarse aquellas concesiones que permitan mantener el caudal ecológico, y todas las concesiones que se vayan otorgando deberían incluir la condición del respeto del caudal ecológico fijado en la planificación, la cual podría exceptuarse en caso de sequía prolongada para las concesiones de abastecimiento a población y algún otro uso necesario para la supervivencia de las personas y el medio ambiente.

No podemos exponer aquí las observaciones detalladas hechas sobre sequías prolongadas. Al final, la Institución ha solicitado al organismo de cuenca conocer los criterios respecto del caudal ecológico que se tendrán en cuenta en el procedimiento concesional. No hemos obtenido respuesta después de tres requerimientos (09022600).

Sobre aprovechamiento e inscripción de aguas privadas, señalamos que la Confederación Hidrográfica del Guadiana ha aceptado que pueden anotarse en el Catálogo de Aguas Privadas aquellos pozos anteriores a 1986 y reconocidos por sentencia judicial firme, con independencia de que tal resolución judicial sea anterior o posterior al 26 de octubre de 2001 (fecha de cierre del período de inscripción en el catálogo sin necesidad de aportar como prueba sentencia declarativa de la propiedad del pozo) (10010672). También ha admitido esa Confederación Hidrográfica que la circunstancia de que un pozo sea artesiano es al menos un indicio de que el pozo tiene más de cincuenta años, porque desde entonces los pozos se construyen con máquinas perforadoras, y que un mapa del Servicio de Avance Catastral del Ministerio de Hacienda, donde aparece reflejado el pozo de referencia, es un documento oficial que acredita el aprovechamiento con anterioridad a 1986 (10016758).

Sobre Comunidades de Regantes, el Defensor del Pueblo ha conseguido que la Comunidad de San Juan Bautista de Ribataja haya reconocido a un comunero su condición de tal, actualizando su padrón de regantes y reconociéndole los derechos que le corresponden como partícipe (07034530).

Persiste el problema de la denegación de baja de una comunidad sin causa legal. Se resisten las comunidades de regantes a aceptar el marco legal vigente y no dan de baja a los comuneros que lo solicitan y renuncian expresamente a su parte del aprovechamiento. Por su parte, la Confederación Hidrográfica del Júcar acepta que si se renuncia al aprovechamiento la baja no puede ser denegada, pero considera que el comunero ha de estar al tanto en el pago de obligaciones con la comunidad, y que mientras no se conceda la baja debe seguir cargando con los gastos.

En opinión de esta Institución, la supeditación del derecho de separarse de una comunidad de regantes al cumplimiento de las obligaciones que se hubiesen contraído con ésta vulnera el derecho de asociación en su vertiente negativa (10008430, 10026353 y 11015028).

Un aspecto relacionado con una solicitud de baja es el siguiente. No parece irregular ni irracional que la Comunidad de Regantes Canales Altos del Río Serpis exija a los comuneros que desean separarse un Acta de manifestación notarial de esa renuncia a su derecho al agua. Es la forma de tener constancia fehaciente de esa renuncia expresa al derecho, que constituye un requisito para la separación de un comunero de su Comunidad de Regantes (09011438).

Hemos logrado también que la Comunidad de Regantes de Masalet de la Villa de Carlet haya entregado el acta de una Junta General a una comunera a quien se la había denegado por silencio. La Comunidad de Regantes La Muralla de Archivel, tras nuestra intervención ha renovado los cargos —como exigían sus estatutos— y su Jurado de Riegos está resolviendo un conflicto entre comuneros por el vallado de un brazal de riego (10035099).

Sobre la distribución de los costes de la modernización del sistema de riego, vemos que se acuerda un mínimo de superficie a tener en cuenta para imponer la derrama, de modo que paga lo mismo el propietario de una tahúlla (algo más de 11 áreas) que el propietario de cinco, contra la Ley de Aguas y los estatutos de la comunidad. La última

contestación de la Comunidad de Regantes Virgen de las Nieves rechaza nuestra sugerencia al efecto (10010470).

Hemos propuesto a una comunidad de regantes la revocación de una sanción, por falta de procedimiento previo; pero también el mantenimiento de la obligación de restitución (11006376).

Sobre la protección cualitativa de dominio público hidráulico, el problema es el de los vertidos irregulares persistentes causados por empresas y particulares. La insistencia del Defensor del Pueblo ha logrado que tras años de vertidos irregulares persistentes varias Confederaciones Hidrográficas hayan adoptado medidas cautelares materiales como el precinto de instalaciones, aparatos, equipos, pozos, planes de inspecciones periódicas, tomas de muestras; y que hayan solicitado el cese de su actividad a las autoridades municipales y autonómicas. En depuración de aguas residuales urbanas, hemos conseguido que varios Ayuntamientos (Medina del Campo, Daimiel, Sigüenza y otros de menor tamaño) acometan mejoras en sus insuficientes instalaciones de depuración, conecten núcleos urbanos a estas, y modifiquen autorizaciones de vertido al saneamiento o municipal, modifiquen las ordenanzas de vertidos. El Ayuntamiento de Arbo (Pontevedra) ha ordenado el sellado de una fosa séptica que producía malos olores y comprobado materialmente que una fosa séptica ilegal no se utiliza y no contiene residuos ni provoca filtraciones, que era lo necesario para resolver el problema y lo que le sugería esta Institución (06044137, 0306678, 08008667 y 11000164).

Se refleja que la crisis está retrasando la adecuación de los sistemas de depuración en algunas comunidades autónomas y municipios (07011707). También se dan inhibiciones por los tres niveles territoriales de las administraciones en sus potestades. Sobre todo la actitud de algunos Ayuntamientos y Consejerías harían pensar en la existencia de una voluntad de seguir tolerando la contaminación ilegal del dominio público hidráulico por compañías mercantiles (06047508).

Sobre el ejercicio por las Confederaciones Hidrográficas de sus potestades de control, en especial de las zonas de servidumbre y policía, pero también de los cauces, señalamos dos investigaciones (08006104 y 09009197) donde la Confederación Hidrográfica del Júcar interpreta que solo hay obligaciones de reparación y restitución *in natura* para infractores en zonas de afección al dominio público (zonas de servidumbre y policía) si hay daños. Esto contraría, además del sentido de las palabras de la ley (art. 118 TRLA), la finalidad de las zonas de policía y servidumbre. Este asunto fue tratado extensamente en el informe del año 2010. Se refleja que es laxo el ejercicio por las confederaciones hidrográficas de sus potestades de control, en especial de las zonas de servidumbre y policía, pero también de los cauces; lo cual resulta muy beneficioso a las empresas infractoras, que son los entes contaminadores del caso (08006104).

Sobre el procedimiento sancionador, las Confederaciones Hidrográficas del Duero y del Miño-Sil han aceptado apreciar de oficio la condición de interesado en el procedimiento sancionador del denunciante si de la denuncia se desprende que los hechos afectan sus intereses y son denunciados precisamente por ello. Tras nuestra intervención, la Confederación Hidrográfica del Duero ha revocado una multa coercitiva por haber sido anulada la sanción de la que derivaba por defectos de notificación.

13.3.4. Mar, costas y puertos

En este apartado se refieren algunos casos de destrucción de la costa, con o sin obras portuarias, pues apenas encontramos quejas fundadas —ni por tanto admisibles a trámite— relativas a presuntos perjuicios antijurídicos a las propiedades particulares por la aplicación de la Ley de Costas, una pretensión no inhabitual y hasta extendida, donde se reúne todo tipo de argumentos tales como «la inseguridad en España de la propiedad privada» o el carácter «confiscatorio» de los deslindes de dominio público marítimo-terrestre, reproches infundados y hasta expresa y resueltamente declarados incorrectos por el Tribunal Constitucional. La realidad suele ser muy otra, es decir, la persistencia, pese a las más de dos décadas de vigencia de la Ley de 1988, de acciones dirigidas a la destrucción o apropiación de zonas de titularidad pública (es decir, de todos; la costa no es «de la administración») o de uso público. En la experiencia de esta Institución, los deslindes se realizan en general conforme a la ley, no abusiva ni arbitrariamente; y en los casos de infracción legal, quedan indefectiblemente anulados por los tribunales, como debe ser.

La regeneración de playas sigue siendo objeto de una investigación de oficio, en la que poco hemos podido avanzar por la escasa colaboración obtenida de la Administración (11012617 y 11024125).

Un ejemplo característico del amparo que la Administración puede prestar a actuaciones ilegales es el de la playa de la Patacona, en la Comunitat Valenciana. El problema de fondo que subyace es urbanístico, que afecta a la determinación de la anchura de la zona de servidumbre de protección. Se trata de varias importantes construcciones realizadas cerca del mar, por las cuales la Administración autonómica hubo de abrir expedientes sancionadores, que han tardado años en resolverse, mientras los edificios han ido construyéndose.

Durante la tramitación del Plan General de Ordenación Urbana, en el que se representaba una anchura de 20 metros para la zona de servidumbre de protección en la mayor parte del frente de la Patacona, la Dirección General de Costas (estatal) emitió informe favorable basándose en la información del ayuntamiento sobre la existencia de planes parciales aprobados a la entrada en vigor de la Ley de Costas. Esta información no ha sido nunca confirmada y parece que el sector de primera línea no tuvo nunca plan parcial aprobado. Se consideraba la posibilidad de revisar la ordenación para respetar la servidumbre de protección de 100 metros.

Una vez analizados los informes recibidos, esta Institución considera que no le es posible avanzar más en la búsqueda de una solución concluyente, dentro de sus funciones. La Consejería ha terminado adjuntando una sentencia que resulta ser firme y que según la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar afirmaría sólo «de modo incidental» que el suelo de la zona era urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas; y dice la Consejería que los procedimientos han culminado con resolución sancionadora a los responsables, a los que se imponen las «correspondientes medidas complementarias de restitución», sin descripción de cuáles son tales medidas complementarias.

Del tenor de su informe, donde de nuevo insiste la Consejería en fundamentos del tipo de que un deslinde firme y vigente es un «dato *vinculante* para la Administración y para los particulares», deduce esta Institución que no hay razón para modificar nuestras apreciaciones iniciales, pues tal carácter vinculante parece serlo sólo a ciertos efectos y no a todos ellos.

Por ejemplo, no han vinculado a la Generalitat cuando unas actuaciones previas a un procedimiento sancionador, abiertas por obras ilegales hace ahora más de seis años, han terminado recientemente con la resolución de unos procedimientos sancionadores ante la edificación de varias manzanas (diez en ejecución o totalmente terminadas hace más de tres años). Es decir, una vinculación relativa.

Sin duda para la incoación y resolución de los expedientes sancionadores competencia de la Consejería, debe tomarse como base el deslinde vigente y la anchura de la servidumbre de protección que fija, pero sin demora de años. No encuentra esta Institución que esa vinculación sea real y efectiva más que hasta hace poco. Ha vinculado para poder edificar pero mucho menos para paralizar la edificación si era ilegal, o había indicios fundados de serlo.

Respecto de la calificación urbanística de los terrenos, considerar la alegación de un denunciante como «en modo alguno acreditativa de una pretendida ilegalidad» no es muy diferente que acreditar la clasificación urbanística mediante una respuesta parlamentaria (en efecto, la administración ha pretendido certificar el carácter de suelo urbano mediante este modo). Ahora quedaría todavía por comprobar cómo la Consejería consigue la ejecución de las «medidas complementarias de restitución», o sea, cuál es finalmente el estado en que queda la zona de protección del litoral. Pero lo que no parece probado es que en ese suelo se hayan llevado a la práctica las operaciones urbanísticas necesarias para que un suelo no urbano pase a serlo (cesiones, equidistribución de beneficios y cargas).

La dirección general estatal, que es quien deslinda la línea oficial de ribera del mar, a partir de la cual se mide la anchura de la zona de protección (esta depende de la clasificación del suelo y del estado de ejecución de los planes parciales a la entrada en vigor de la Ley de Costas), dice haber contado sólo con «información [urbanística] incompleta y fragmentada». Y en efecto, no es órgano con competencias urbanísticas decisorias, de modo que si el órgano urbanístico afirma que el suelo era urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas, esto debe ser respetado salvo que exista una sentencia judicial en contra. Justamente, la distribución competencial se basa en el ejercicio responsable de la competencia.

Las actuaciones han tenido que darse por conclusas, con una sugerencia a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar parcialmente aceptada; sin objeto otra que fue dirigida a la Consejería de Infraestructuras y Transportes; y no aceptada la recomendación a la Consejería, y en particular a su Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas, en el sentido de que el órgano autonómico no considera haber actuado contra su tenor literal (07016145).

Sobre actividad portuaria, esta Institución ha dado por terminadas las actuaciones acerca de la falta de planificación en el Puerto de Vigo. Desde julio de 2009 a julio de 2010 el ente Puertos del Estado no parece haber avanzado en la tramitación del Plan de Utilización, viéndose entonces la Presidencia del Puerto obligada a reiterar, al menos en tres ocasiones, su interés por una tramitación sin demoras injustificadas. El hecho es que esta Institución sigue sin conocer cuáles pudieron ser por entonces las causas de las demoras, que no tendrían carácter normal ni evidente si resulta que la Presidencia hubo de dirigirse por escrito (dos veces) e incluso plantear la cuestión presencialmente (reunión anual del Plan de Empresa, en Puertos del Estado). Mas este aspecto, con ser relevante en cuanto al desempeño, no lo es ya en la práctica. Las actuaciones podrían continuar para conocer las razones que conducen a un lapso de más de dos meses entre la publicación de la Ley 33/2010 (7 de agosto de 2010), o si se prefiere desde su entrada

en vigor, en lo que aquí importa el 27 de agosto; hasta la comunicación de la Autoridad Portuaria a Puertos del Estado.

No puede olvidarse que adujo la autoridad portuaria razones de economía procedimental, completamente lógicas y que han de ser valoradas favorablemente, pero que la demora señalada contradice; ni tampoco puede olvidarse que dijo a esta Institución, en septiembre de 2010, desconocer la situación en que se encontraba el trámite, o sea —y como sabemos ahora— después de interesarse por la cuestión en la reunión anual del Plan de Empresa, celebrada en Puertos del Estado.

Quiere con todo ello decirse que en estas condiciones de colaboración resulta difícil supervisar la actuación de una autoridad portuaria. Esta Institución, con los datos que la administración va aportando, solo puede conjeturar qué ocurre realmente con la planificación del Puerto de Vigo, por el momento y mejor dicho con su delimitación de los espacios y usos portuarios.

Dice la Administración que a mediados de febrero de 2011 se estaba ultimando la redacción de la Delimitación, que pretendía someter al Consejo de Administración en el mes de mayo, lo que iniciaría su tramitación. Esta Institución confía en que los trámites lleven un curso fluido, con participación ciudadana y en procura de las finalidades buscadas, en suma teniendo presente que la importancia estratégica del Puerto de Vigo, como puerto comercial, es instrumento clave para el desarrollo de la economía productiva y elemento fundamental del sistema de transporte de interés general, pero solo si es ambientalmente sostenible, como establece taxativamente la Ley 48/2003, antes y ahora. Ese curso no puede dejar de ser aún largo.

La autoridad portuaria ha de solicitar y obtener información preceptiva de las administraciones urbanística y de costas, tramitar la información pública y dar la correspondiente respuesta a los alegantes, hasta la inserción íntegra del acuerdo de aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios en el *BOE*; y subsiguiente formulación por la autoridad portuaria del plan especial de ordenación de la zona de servicio. Entre tanto, el puerto sigue sin ordenación adecuada, prácticamente desde siempre, pese a la sucesión de instrumentos no apropiados y proyectos retrasados, o malogrados por la sucesión de leyes (07018811).

Las actuaciones sobre el Puerto de Alicante no han tenido éxito, la autoridad portuaria ha venido en la práctica a rechazar nuestras propuestas, dirigidas a un sistema de información y tratamiento de las frecuentes denuncias. El Ayuntamiento de la localidad tardó en atender nuestras solicitudes y reiteraciones de petición de información, desde noviembre de 2009 hasta mayo de 2011. Con todo, las actuaciones prosiguen (07031061, 08003083 y 09013083).

Sobre el fenómeno del *bunkering* en Gibraltar, la Institución ha dado por terminadas las actuaciones, no sin hacer observar a la Secretaría de Estado de Transporte que su Dirección General de la Marina Mercante daba a entender que estamos ante una cuestión habitual y rutinaria, poco menos que sin importancia, lo que tampoco deja de detectarse en el informe recibido de la Secretaría de Estado, cuando por ejemplo dice: «Que en la bahía de Algeciras no tiene el *bunkering* un riesgo especifico o adicional al que pueda tener «en cualquier otra ubicación de similares características»». De esto deduce esta Institución que no tiene presente las muy singulares características de esa bahía, podría decirse que en todos los órdenes: sociales, económicos, ambientales y hasta políticos. Dice que el *bunkering* se da con asiduidad, se desarrolla en todos los puertos y lugares de abrigo del mundo. Lo cual a nuestro juicio no resta un ápice al grado de

riesgo y a la gravedad de la contingencia; pues si no fuese raro el vertido en casi toda operación de trasiego, entonces lo que tendríamos serían vertidos asiduos en todos los puertos y lugares de abrigo del mundo, entre ellos la bahía de Algeciras; así pues, una situación que no podría calificarse de sostenible. En cuanto al número de denuncias recibidas, parece reducirlo la administración, sin motivo, a tres buques que se mencionaban en nuestro escrito a la Dirección General de la Marina Mercante. La información aun así es escasa, nada se dice acerca de si una multa en cierto caso ha sido satisfecha, ni hay mención a daños producidos ni a su reparación (10012228).

13.4. Contaminación

13.4.1. Prevención y gestión de residuos

Prosiguen las actuaciones, y seguimos recibiendo quejas, sobre los malos olores padecidos por los vecinos de las instalaciones de Valdemingómez (Madrid). El colectivo de quejas suma ya más de 100 reclamaciones. Mencionamos en 2010 la realización por el Ayuntamiento de Madrid del estudio olfatométrico en las zonas residenciales próximas a las instalaciones de Valdemingómez en un radio de 5 km, que le había sugerido esta Institución. Consideramos que tendrá que hacer otro estudio una vez haya sido cerrada definitivamente la planta de compostaje al aire libre de las instalaciones. La Institución tuvo por rechazada la recomendación, con desacuerdo del Ayuntamiento.

Es incierto que en el momento de elaboración del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, y de los planeamientos urbanísticos de desarrollo de los ámbitos del Sureste, no existiera ninguna norma estatal reguladora de los procedimientos de control ambiental de los planes urbanísticos. En las fechas de aprobación del Plan General y de los planeamientos de desarrollo, el mal olor era ya considerado un perjuicio que había que evitar. Dicho de otro modo, lo que no había, ni hay, era una norma que impusiera a los vecinos de Valdemingómez el deber de soportar el mal olor.

La civilización nunca ha dejado de ser consciente de que el mal olor es dañoso e insalubre. Los daños y perjuicios antijurídicos no sólo existen cuando quedan predeterminados por la ley. Está en la naturaleza de nuestro Derecho desde muy antiguo que quien produce impactos ha de cargar con su corrección y con la cobertura de los perjuicios, que no dependen de la expresión en la ley de las causas que las motivan.

La prohibición de molestar al vecino y el deber de restituir los bienes dañados son instituciones de Derecho común general. La expresión vigente de estas viejas reglas se halla en varios preceptos, en primer lugar en el artículo 590 del Código Civil. Esta prohibición y la correspondiente obligación de corregir el peligro o las molestias con las necesarias obras se remontan a la Antigüedad. Este Derecho común rige también en Europa y en América. Algo parecido cabría decir sobre la antigüedad y generalidad de la regla sobre indemnización de perjuicios, «principio indiscutible de justicia, una máxima de jurisprudencia universal», plasmada desde hace más de cien años en expresión todavía vigente en el artículo 1908 del Código Civil.

Quien es titular de una instalación contaminante es siempre responsable de sus efectos contaminantes, pero si la instalación es pre-existente a la planificación, como es el caso de Parque Tecnológico de Valdemingómez respecto del PGOU de 1997 y los desarrollos urbanísticos del PAU de Vallecas y Valdecarros, quien planifica debe tenerla en cuenta y no permitir usos residenciales en la zonas del territorio donde los efectos de esta instalación no pueden ser razonablemente corregidos, impidiendo el disfrute a una

vivienda digna, todo ello con independencia de las obligaciones y potestades formales sobre control de los efectos ambientales en el planeamiento urbanístico.

Una planificación que permite la construcción de viviendas en zonas donde el mal olor no es fácilmente corregible es una planificación que no alcanza su fin primordial, que no es otro que ordenar racionalmente el territorio. Mientras el Parque Tecnológico de Valdemingómez sea molesto, la responsabilidad es de su titular, pero también de quien ha permitido que se construyeran viviendas a distancias que no impiden que reciban el mal olor, pues no existe el deber de los demás de padecer las molestias que genera la planta. En este caso, la responsabilidad es del Ayuntamiento que es a la vez la Administración titular del Parque Tecnológico de Valdemingómez y la Administración titular de la potestad planificadora.

Es cierto que una evaluación ambiental de proyectos materialmente bien hecha del impacto de una instalación contaminante con afecciones previsibles e importantes, entre ellas los malos olores, puede condicionar su viabilidad ambiental a la adopción de medidas correctoras y al respeto, en caso necesario, de una distancia de seguridad a los núcleos de población.

Lo mismo puede decirse de una evaluación ambiental —estratégica— materialmente bien hecha de la planificación urbanística, ya que permite que tal planificación tenga en cuenta los focos contaminantes existentes o futuros y no permita usos del suelo no compatibles con ellos. Ahora bien, no es una evaluación materialmente bien hecha la que fija una distancia a los núcleos urbanos genérica, preestablecida, sino aquélla que determina esa distancia tras haber realizado medidas y estudios, basados en datos empíricos, que concreten el alcance de las afecciones, y las debidas proyecciones de futuro respecto de esas afecciones si la instalación previsiblemente crecerá.

En suma, esta Institución considera que la corrección de las afecciones —de olores u otro tipo— no puede garantizarse en todos los casos (y desde luego no en instalaciones del tamaño y la función del Parque Tecnológico de Valdemingómez) con el establecimiento de una distancia predeterminada, como la de 2 km, por mucho que esté fijada en una norma en vigor. Es preciso medir realmente la concreta afección, partir de los datos reales y materiales del concreto alcance de las afecciones para establecer la distancia de seguridad, porque de lo contrario ésta no será garantía alguna de su corrección, tal y como se demuestra en el caso de Valdemingómez. Por ello, la medida ambiental, introducida en el PGOU de Madrid de 1997 por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, órgano ambiental competente, de incorporar a los crecimientos de la corona sureste la garantía de que «la distancia de cualquier desarrollo urbanístico al vertedero de Valdemingómez y su ampliación, así como a la incineradora, no fuera inferior en ningún caso a 2.000 m» no puede estimarse una medida ambiental materialmente bien fijada en lo que respecta a las afecciones por olores del parque tecnológico, como demuestran las quejas existentes y las numerosas —y suponemos costosas— medidas correctoras que ha debido adoptar el Ayuntamiento para minimizarlas, sin éxito completo hasta el momento.

Para ser eficaz la medida debía haber exigido una distancia de seguridad cuya longitud fuese el resultado de estudio y análisis del radio de acción del mal olor, y no la simple plasmación de los 2 000 m que recoge el viejo RAMINP para las industrias molestas y peligrosas cuando no había muchos planes generales ni la técnica actual de medida. Nada impedía al Ayuntamiento de Madrid, que es la Administración titular de la potestad planificadora, fijar en una distancia mayor. No puede estar de acuerdo esta Institución con el argumento de que la distancia de 2 km, al haber sido establecida por

la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional como única exigencia a tener en cuenta por el planeamiento urbanístico general respecto a la incineradora de Valdemingómez, en tanto que «distancia mínima», la convertía ipso facto en medida suficiente para asegurar la calidad del medio en el desarrollo urbanístico del Sureste.

Puede que formalmente fuera así (no lo era en 1997), pero sin disputa no lo era materialmente. Por otra parte, ir más allá de las formalidades exigidas, al objeto de garantizar que no se producen efectos indeseables y no corregibles en las viviendas que se vayan a construir, no debería resultar anormal en la función pública urbanística. De hecho, es lo que determina la ley. La afirmación de que no puede exigirse al planeamiento de desarrollo «la obligación de redactar nuevos estudios ambientales o de someter la propuesta de ordenación a nuevos procedimientos de análisis ambiental» carece de fundamento, incluso de sentido como podemos ver a continuación.

La administración urbanística municipal afirma que, para reforzar las garantías ambientales establecidas, la ordenación del Ensanche de Vallecas estableció una distancia mayor que la especificada por el órgano ambiental autonómico, al añadir una zona verde perimetral a la ordenación que alejaba los usos residenciales a una distancia algo superior a los 2.000 m, y que durante la elaboración y tramitación del Plan Parcial 2 del UZP 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros, se incorporó un Estudio de Incidencia Ambiental de la ordenación, que incorporaba un análisis de la calidad del aire que no contemplaba la contaminación por olor, lo cual a la vista de la cercanía de Valdemingómez resulta cuando menos extraño.

Lo que pretendía esta Institución con su recomendación era conseguir que aquellos terrenos en los que el mal olor no pueda racionalmente ser corregido (o cualquier otra afección ambiental que impida el disfrute digno de una vivienda) no se destinen a uso residencial mediante las oportunas restricciones. Para ello no basta con incorporar formalmente al proceso de planificación urbanística la consideración de la existencia del foco contaminante y fijar una distancia de seguridad a los núcleos urbanos o desarrollos urbanísticos (bien sea mediante los procesos reglados de evaluación ambiental o bien sea a través de otros instrumentos jurídicos). Es verdad que la distancia de seguridad, siempre que su longitud esté materialmente bien fijada, es necesaria y útil ya que permite elegir el mejor emplazamiento posible de una instalación contaminante y condiciona su viabilidad ambiental a su respeto. Pero si bien sirve de referencia para el planificador, no garantiza que se limiten los usos del suelo alrededor de la instalación, sobre todo los futuros. Es decir, no resulta suficiente para evitar que en sus alrededores se edifiquen y habiten viviendas. A este fin, es preciso que la administración planificadora prohíba tales usos del suelo.

No es constitutivo de servidumbre, es decir de carga predial, fijar una distancia de cualquier desarrollo urbanístico al Parque Tecnológico de Valdemingómez que no sea inferior en ningún caso a *x* metros. Esa distancia, estrictamente una superficie circular del radio indicado, sólo sería una garantía si se dispusieran los mecanismos apropiados para su efectividad, lo que parece que requeriría imponer cargas (no poder urbanizar, no poder materializar aprovechamientos urbanísticos ya patrimonializados, no edificar, no tener derecho a la edificación ya realizada). La imposición de limitaciones a la propiedad exige seguir el procedimiento legal. Es manifiesto que no ha habido tal en el Plan General de Madrid de 1997, por mucho que la distancia de emplazamiento de 2.000 m fuera establecida por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, pues esa «única exigencia a tener en cuenta por el planeamiento urbanístico general con respecto a la incineradora de Valdemingómez» no convirtió la distancia mínima —ni

podía nunca convertirla— en «medida suficiente» para asegurar la calidad ambiental en el desarrollo urbanístico del sureste. Esto sólo habría sido eventualmente posible si (1.º) se dispusiera de una evaluación plausible de los efectos en la atmósfera que permitieran una aproximación asimismo plausible del radio de acción de los efectos; y (2.º) que se actuara en consecuencia prohibiendo el desarrollo urbanístico dentro de ese radio de acción; lo cual en algunos casos habría requerido (3.º) indemnizar la carga para poder quedar debidamente constituida, e inscribirla en el Registro de la Propiedad para dar la mayor publicidad posible.

Hace falta, pues, que se asuma por las administraciones titulares de la potestad planificadora urbanística la figura de la zona de protección o perimetral alrededor de las instalaciones contaminantes, a modo de servidumbre ambiental limitadora de la propiedad, y por tanto de los usos del suelo, en que se prohibiera el uso residencial de suelo. Hace falta también que su delimitación se base en valoraciones y decisiones materiales, es decir en decisiones que se sustenten en mediciones, estimaciones y proyecciones de las afecciones reales y concretas que generará la instalación de que se trate. Finalmente procedería marcar las zonas afectadas en un plano, llevarlas al instrumento urbanístico, e inscribir las cargas urbanísticas (prohibición de uso) en el registro de la propiedad para asegurar que vinculan con la máxima publicidad y difusión y así la Administración no temerá por reclamaciones, demandas o quejas. Esto es lo que propone esta Institución con su recomendación y no acepta el Ayuntamiento: que al planificar los usos del suelo, se prevea alrededor de las grandes instalaciones contaminantes una servidumbre en la que el uso residencial del suelo esté prohibido. Sólo pueden tenerse por aceptada la recomendación sobre creación de una servidumbre ambiental si se constituye conforme a la ley y efectivamente.

Las afecciones por malos olores que sufren desde hace años los residentes en aledaños del Parque Tecnológico de Valdemingómez, han sido impuestas a la población en opinión de esta Institución sin título jurídico bastante y sin indemnización, cuando no directamente por la vía de los hechos, y en este caso sin remedio suficiente hasta el momento por quien es responsable de la contaminación. Las mejoras constructivas y tecnológicas dirigidas a minimizar las afecciones por mal olor de Valdemingómez no parecen haber conseguido el objetivo de olor imperceptible en esas viviendas; aparte de que tales mejoras se han ido poniendo en marcha paulatinamente, a lo largo de varios años, durante los cuales los afectados han seguido y siguen padeciendo los malos olores. En el caso del Parque Tecnológico de Valdemingómez esto es y será así al menos hasta que el cierre de Las Lomas sea definitivo. Para evitar la realidad fáctica del mal olor no basta con una distancia de seguridad, es necesario que el hecho no acaezca.

No puede sostener el Ayuntamiento que los derechos de los particulares afectados no constituyen jurídicamente derechos subjetivos. Son tres derechos, uno inmobiliario-edificatorio, que fundamenta la materia de los otros dos (el ambiental y el uso y disfrute a una vivienda digna) susceptibles los tres de ser reclamados e invocados ante la jurisdicción competente por sus respectivos titulares. De ningún modo son los dos últimos, para las personas afectadas, meros «principios» que deban informar la acción de todos los poderes públicos; pues resulta que estas personas tienen patrimonializados sus derechos constitucionales a un ambiente adecuado y a una vivienda digna precisamente en los inmuebles de su propiedad, y no en otro sitio. Dicho de otro modo, los derechos de los artículos 45 y 47 CE han de ser alegados de acuerdo con las leyes que los desarrollen (art. 53 CE), y resulta que los afectados tienen sus viviendas, en propiedad o por otro título válido, en los aledaños de Valdemingómez, luego los tres derechos han de poder ser ejercidos allí, o sea han de poder disfrutar de sus viviendas en forma digna y

adecuada, allí y no en otra parte. Los preceptos de los artículos 45 y 47 contienen directrices en unos casos, y derechos plenos en otros, según las circunstancias y el desarrollo legal. Negar que los afectados tengan en sus casas el derecho a disfrutarlas con dignidad en un ambiente adecuado es dar al traste con la Constitución y convertir estos artículos en declaraciones fútiles.

De otro lado, es cierto que, como reconoce el Ayuntamiento, la protección del derecho a la vivienda que propone esta Institución suprimiendo incluso si fuere necesario el uso residencial ya autorizado o estableciendo nuevos condicionantes a su ejercicio, dado que tales usos residenciales han sido autorizados e implantados previa valoración del cumplimiento por las viviendas de la normativa vigente, sólo podrían ser suprimidos o condicionados mediante el cumplimiento de la normativa. Por tanto, es igualmente cierto, lo cual también admite el Ayuntamiento, que sus facultades de regulación de los usos ya autorizados dentro de la corona del Sureste son absolutamente regladas y condicionadas, lo que significa que cualquier decisión que imponga una carga o un sacrificio sobre las situaciones autorizadas solo puede adoptarse previa satisfacción de las indemnizaciones correspondientes. Esta es la tesis de esta Institución. Por todo lo expuesto, entendemos que el Ayuntamiento de Madrid ha rechazado la recomendación, injustificadamente, de que al planificar fije alrededor de las grandes instalaciones con previsibles e importantes impactos —de ruidos, olores, y/o emisiones contaminantes— una zona de servidumbre ambiental o de limitación general de la propiedad —cuya extensión dependerá de la concreta actividad y sus específicas afecciones que han de ser medidas empírica y materialmente— en la que no se pueda utilizar el suelo para edificar viviendas.

En cuanto a las medidas constructivas, tecnológicas y operativas en el Parque Tecnológico de Valdemingómez, tendentes a minimizar los malos olores que sufren los vecinos desde hace años, y como quiera que la empresa que ha realizado el estudio olfatométrico en 2011 recomienda realizar otro una vez finalice el compostaje al aire libre en la planta de Las Lomas y la transferencia de la materia orgánica a otras plantas del Parque Tecnológico (según la modelización efectuada supondría una reducción de la concentración de olor), esta Institución ha solicitado al Ayuntamiento de Madrid conocer si tiene previsto realizar ese nuevo estudio olfatométrico con el fin de comprobar de forma empírica la eficacia de las medidas tomadas. Esta Institución se ha interesado también por conocer la fecha prevista por el Ayuntamiento para que finalicen las operaciones necesarias de cierre de la actividad de compostaje de materia orgánica en la planta de Las Lomas y la transferencia de la materia orgánica a otras plantas del Parque de Valdemingómez (08015560).

Hemos de señalar también la investigación de oficio sobre vertederos ilegales y situación legal de algunas plantas de tratamientos de residuos: Galicia (08012579), León (08012580), Canarias (08012576) y Comunitat Valenciana (08012512). La Institución ha considerado necesario recopilar hechos que siguen sin quedar solucionados por la Administración, con el fin de impulsar el sellado de vertederos ilegales y conocer la evolución de la ejecución. Asimismo, es preciso conocer el motivo o causa de que algunos ayuntamientos se demoren en la clausura de los vertederos y qué actuaciones (urgentes o cautelares) están siendo por cuenta de la Administración autonómica. También indagamos qué tipo de gestión y control se está llevando en la actualidad con los residuos farmacéuticos. Finalmente, comprobamos si ha sido ya aprobado el Plan de Gestión de Residuos Urbanos y si se ha conseguido adherir a la totalidad de los municipios a los Sistemas Integrales de Gestión de Residuos para recuperar el material derivado de la recogida selectiva.

La anterior es solo una muestra de la actividad de la Institución en este apartado, confiamos el próximo año ofrecer otros desarrollos, en cuanto a residuos agrícolas y ganaderos en particular, así como los resultados de investigaciones aún en curso.

13.4.2. Contaminación atmosférica y electromagnética

Sobre contaminación atmosférica, la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia ha aceptado, en cumplimiento de los artículos 6 y 7.5 de la Ley 27/2006, difundir en su página web los datos horarios, diarios y mensuales de concentraciones en el aire ambiente de benceno, tolueno y xileno que registran sus estaciones de medida. Nuestra actuación contenía otros aspectos, que no son de plasmar aquí por su índole técnica. Las razones en que se basaba nuestra sugerencia eran las siguientes.

Con independencia de que no difundir los datos horarios, diarios y mensuales de las concentraciones en el aire ambiente de los contaminantes, puede no ser contrario a la normativa de contaminación atmosférica, sin embargo esta Institución considera que sí resulta contrario a la Ley 27/2006, de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Tales datos son información ambiental de conformidad con su artículo 2.3.b), obran en poder de la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia porque los registran sus estaciones de medida, y por tanto están sujetos a la obligación de difusión que recoge el artículo 6 de dicha ley. A efectos de conocer si la consejería está incurriendo en irregularidad al no difundir los datos, es irrelevante que la mayoría de las CCAA tampoco lo hagan, lo relevante es que obran en poder de la consejería, se recogen en la web hasta 2009 y no parece haber causa legal que ampare la restricción de su difusión. El artículo 6 de la Ley 27/2006 recoge las obligaciones específicas en materia de difusión de información ambiental de las autoridades públicas; además, según la misma ley la información que se difunda será actualizada, si procede, e incluirá como mínimo los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente. Por tanto, si las estaciones de medida de la Región de Murcia recogen tales datos, parece que lo lógico y ajustado a la legalidad es que la consejería los ponga a disposición del público. No puede escudarse la consejería en que los datos sin tratar son provisionales y pueden ser malinterpretados.

El artículo 6 de la Ley 26/2007 se refiere a la puesta a disposición del público de la información ambiental de «la manera más amplia y sistemática posible». Una puesta a disposición del público amplia de la información ambiental implica no retrasar su difusión ni restringirla con el argumento de «validarla» depurando ocasionales errores técnicos y/o causas que puedan distorsionar el dato medido. El derecho de acceso a la información ambiental tiene dos dimensiones, la pasiva o de acceso a la información ambiental previa solicitud, y la activa o difusión por las autoridades públicas de la información ambiental. Las excepciones a la obligación de facilitar la información están en principio pensadas para la dimensión pasiva del acceso a ella previa solicitud, pero pueden aplicarse también a la dimensión activa, a la difusión (art. 13.3 de la Ley 27/2006).

Los datos sobre concentraciones de diferentes contaminantes en el aire ambiente tienen virtualidad de forma aislada, ya que constatan unos hechos en un momento dado. Es verdad que al ser interpretados y conectados con otros datos pueden llevar a conclusiones distintas de las que lleva su consideración de forma aislada, pero eso no quita su carácter de datos conclusos, aunque puede que en ocasiones sean provisionales. En opinión de esta Institución, medir ciertas concentraciones de sustancias en

el aire ambiente por la Administración constituye una actuación ya realizada, cierta y existente, y por tanto conclusa, así como son conclusos los datos obtenidos de tal actuación. Tales datos son el resultado de una actuación administrativa de comprobación, una actuación de la autoridad pública de medida. No puede pues retenerse esos datos hasta que finalice su tratamiento y menos retenerlos de forma sistemática porque ocasionalmente «se produzcan errores en el sistema de vigilancia y problemas de carácter técnico que pueden provocar valores anómalos que pueden llevar a malas interpretaciones de los datos ofrecidos por la red de vigilancia si estos valores se vuelcan en bruto, sin validar (p. ej., variaciones en el suministro eléctrico: cortes eléctricos, bajadas o subidas de tensión, picos de corriente; problemas en el entorno: emisiones a la atmósfera junto a las estaciones que «distorsionan» la medida)». Así lo entendió también el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de febrero de 2004, que ratifica el criterio de la Sala de instancia y desestima el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado, abundando en esta interpretación (07036012).

No es posible referir aquí con un mínimo detalle otras investigaciones, como la de los umbrales de NO_2 en Madrid. Por otra parte, a finales de 2011 fue presentado por la Alcaldía el conocido plan de calidad al que estaba obligado el Ayuntamiento por incumplimiento de la directiva europea (Directiva 2008/50/CE sobre la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa, COM 2008 403) y para pedir la moratoria (11004003, 11004754, 11004843, 11005001, 11005016, 11005035, 11005045 y 11005214). Cabe finalmente señalar que también podrían ser de este apartado las referencias hechas en otros sobre el mal olor padecido por los vecinos de Valdemingómez (Madrid) y las actuaciones en defensa del ambiente atmosférico y contra el uso de pesticidas con daños a las abejas y otros insectos polinizadores.

Sobre contaminación electromagnética las quejas recibidas son cada vez menos y van situándose en sus ámbitos propios, casi siempre en el de la indisciplina urbanística y ambiental básica (ruidos, emplazamiento en la edificación, incluso paisajística) consistente en las instalaciones cuyas operadoras carecen de licencias municipales de obras, instalación o funcionamiento, y en incumplimientos por las empresas de transporte y suministro en el soterramiento y cuidado de líneas de corriente eléctrica (06042168 y 09017038). No obstante, la Institución sigue atenta a los informes y estudios que siguen publicándose (*Interphone* y otros).

13.4.3. Contaminación acústica

En materia de ruido, vale desde luego cuanto queda reflejado en los apartados anteriores sobre infraestructuras y sobre actividades clasificadas. El ruido aeroportuario sigue generando numerosas quejas, con avances en la actuación correctora, pero muy escasos en cuanto a la efectividad e incluso validez de la evaluación preventiva (08000297, 07021230, 10001503, 10001558, 10005631, 08010472, 07032341, 09017690, 10006394, 10009098 y 10009262). Un ejemplo es el de la ampliación del horario del aeropuerto de Lanzarote, puesto que antes de decidir la ampliación del horario, no se evaluó su más que probable impacto acústico. De nuevo la evaluación tiene lugar *después* de tomada la decisión y de implantado el cambio de horario, es decir, sin previsión de siquiera una aproximación del posible impacto que fuera tomada en consideración y que fuera difundida al público. Primero se cambia el horario y después se evalúa el impacto, cuando este ya existe y es difícil si no imposible repararlo.

Esta Institución no pone en duda que la medida adoptada da flexibilidad al horario operativo, apoya los intereses turísticos y económicos de la isla, potencia Lanzarote como destino turístico y facilita la apertura de rutas, etc. Esto es inobjetable. Pero debería ser igualmente inobjetable, es decir igualmente digno de ser tenido en cuenta, que la más que posible afección a las poblaciones próximas al aeropuerto es también un interés de la isla, no menos legítimo ni importante que los otros citados. De hecho, la valoración previa de los impactos, por el procedimiento reglado de evaluación ambiental o por otro procedimiento no reglado, es obligatoria conforme a la Constitución, a la ley y al Derecho europeo. Por el momento las actuaciones han quedado suspendidas, a la espera de los resultados de una anunciada evaluación del impacto acústico o hasta que los reclamantes se dirijan a esta Institución manifestando en forma fundada que el impacto existe y no resulta tolerable (11000517).

Los fallos en la intervención administrativa para el control de fuentes contaminantes pueden ser clamorosos (09019958 y 10015737). Tenemos conocimiento de casos de ruido intolerable por instalaciones mal ejecutadas. Es claro para esta Institución que la administración procede en ocasiones conforme a la ley, salvo en la celeridad y en la efectividad, dependientes éstas de las disponibilidades presupuestarias, una carencia primordial porque los efectos de una instalación ruidosa son casi siempre previsibles, y casi siempre evitables o rectificables; y entonces las medidas correctoras tendrían que contar ya con cobertura presupuestaria en cuanto que son elementos funcionales de la instalación. La Administración ofrece con frecuencia a los ciudadanos «seguir esperando». Es necesario recordar a la Administración que los reclamantes vienen padeciendo ruido en un grado que, según las quejas, les resulta insoportable (índices de ruido muy por encima de los permitidos), con asociaciones de vecinos actuando ante un padecimiento que ni siquiera se ve rectificado con dobles ventanas instaladas por algunos residentes, naturalmente a su costa. Esta Institución no encuentra más alternativa que atender la demora, con la consiguiente persistencia en la producción de perjuicios (11008920).

Las quejas se originan por todo tipo de fuentes de ruido. Son muy frecuentes las quejas por festivales de música o conciertos, terrazas, locales de copas, fiestas patronales a escasos metros de zonas residenciales, sin conciliación de intereses entre aquellas personas que desean vivir dignamente en su vivienda y los titulares de los establecimientos (08014808, 09013031, 11009565, 10020096 y 07025122).

Lo mismo vale para actividades molestas sin licencia, donde la Administración no procede a su cierre con carácter inmediato pese a las denuncias ciudadanas (09014251, 08024012, 10011106 y 10012408); y para actividades molestas verificadas por la inspección municipal, en algunos casos constitutivas de riesgo grave para las personas o el medio, sin que se haga nada efectivo por evitarlas (11016174) o incluso se fomenten (11012004). Han sido tratados casos de ordenanzas sobre contaminación acústica donde nos ha llamado la atención la regulación de las relaciones vecinales y las molestias procedentes de la vía pública (09013031); y de ayuntamientos que, contraviniendo su propia ordenanza, consideran que las molestias por ruido producido por los vecinos es un comportamiento poco cívico y remiten a los ciudadanos a la Ley de Propiedad Horizontal, inhibiéndose y amparándose en que no se trata del funcionamiento de una actividad sometida a licencia municipal, sino de un problema entre particulares (11000817). A menudo cuando solicitamos información a la Administración sobre la comprobación de molestias denunciadas por los ciudadanos, la respuesta que nos facilita versa sobre si el local en cuestión dispone de la correspondiente licencia, como si la misma amparara el «derecho a molestar» (11012991).

De forma más general, la Institución ha formulado una propuesta de oficio para iniciar una campaña nacional antirruido en 2012. La propuesta se origina a la vista de los antecedentes en esta Institución respecto de muchos municipios del país. Para ello, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), como ente asociativo de los gobiernos locales, y conforme a sus objetivos de fomentar y defender la autonomía de las Entidades Locales, y de representación de los intereses generales de los entes locales ante las instituciones del Estado, podría muy bien servir a uno de ellos, concretamente el de prestar un servicio a las corporaciones locales interesando de sus asociados la realización de una campaña de ámbito nacional y doble alcance municipal y provincial, acerca del problema del ruido, concretamente de una clase específica, aunque extensa, de focos ruidosos.

Sin duda, el ahora Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente puede coadyuvar en la formación de esta campaña, en cuanto departamento con políticas de calidad ambiental y de prevención de la contaminación, cuya ejecución dirige y coordina la ahora Secretaría de Estado de Medio Ambiente. Se trataría de iniciar inmediatamente una campaña, de un año de duración (2012), que venga a contener y remediar, con resolución y eficacia, los problemas que nos trasladan diariamente los ciudadanos sobre ciertos focos de contaminación que resultan de remedio extremadamente difícil, como puede comprobar cotidianamente esta Institución. Las quejas recibidas, numerosas y diversas, plasman la desazón por la multitud de fuentes de ruido que hacen inhabitables las ciudades, los centros urbanos y cascos históricos y antiguos; pero también los entornos rurales y naturales.

Es un problema muy grave a juicio de esta Institución, en el que sin duda las administraciones se ven superadas, pero donde, no obstante, consideramos que existe todavía un importante margen de actuación administrativa, por ejemplo, mediante una campaña que venga a contener y remediar, con resolución y eficacia, los problemas que nos trasladan los ciudadanos diariamente, y que cabalmente todos padecemos: tráfico incesante por suelos adoquinados; vehículos con el volumen de la música muy alto («coches-discoteca», generalmente con un tipo de altavoz que se caracteriza por la fuerte potencia de sus bajos o graves), uso desmesurado del claxon; motocicletas sin silenciador; bares de copas en los centros históricos, terrazas y aledaños ruidosos e insalubres, hasta bien entrada la madrugada; peatonalización de viales que, facilitando el tránsito a pie, sirven también de plataforma para actividades tan o más ruidosas que el tráfico rodado; instalaciones promovidas por los ayuntamientos en épocas festivas, con su proceso de construcción y desmontaje.

Hasta altas horas de la madrugada, o noches enteras, los vecinos padecen las consecuencias acústicas, con notorio poco aprecio por su derecho al descanso: número excesivo de vehículos que excepcionalmente (pero periódicamente y muy previsiblemente) acceden a la zona, dificultad o simple imposibilidad del normal tránsito, atascos y el consiguiente estruendo, música amplificada a muy alto volumen, además de los residuos y suciedad del cual el personal de limpieza y mantenimiento se encarga de madrugada (contenedores arrastrados, voces de los operarios); procesiones, carreras populares, *rallies* de motos y de coches, vueltas ciclistas, pirotecnia, tamborradas, pitadas, potentes equipos de megafonía. Y por supuesto, fiestas patronales, también por barriadas, conciertos en plazas, calles y playas.

Las investigaciones realizadas por esta Institución resultan a menudo en que, como los propios ayuntamientos y otras instancias administrativas nos comunican, las quejas provienen de una minoría que no respeta el descanso de las personas; la peatonaliza-

ción de calles atiende una demanda vecinal, y sin duda hace más humana y vivible una ciudad, pero con efectos imprevistos o deficientemente previstos; los eventos que conforman las tradiciones y costumbres, no por muy arraigadas en el tiempo lo son sin embargo totalmente, pues aunque las molestias acaezcan en «días puntuales» y en zonas «puntuales», tales fiestas convierten esas zonas en espacios inhabitables, durante más o menos días.

Por lo demás, es muy discutible que sea «tradicional» el ruido de los martillazos de las modernas herramientas, de sierras eléctricas, de camiones en carga y descarga, del ruido de cláxones; y es manifiesto que los modernos sistemas de megafonía no tienen nada de «tradicional». Convendría pues en insistir en actuaciones contra comportamientos incívicos, para evitar molestias innecesarias e intolerables; también en que la Administración municipal requiere ingenio y actuación firme y resuelta, especialmente ante problemas difíciles, como es el que nos ocupa. Esta Institución comparte que son los ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares quienes en un caso así pueden mejor ayudar a crear pueblos y ciudades integradoras, capaces de adaptarse con rapidez a una sociedad diversa, plural, cambiante y cada vez más exigente.

El Plan Nacional de Mejora de la Calidad del Aire aprobado en Consejo de Ministros, que implica a todas las administraciones públicas y que incluye 90 medidas para «promover ciudades más saludables», un texto que contiene aportaciones de la Federación Española de Municipios y Provincias, no tiene sin embargo por objeto la cuestión del ruido. Pero sí tienen en común con este problema el objetivo de fortalecer la coordinación de las políticas y medidas con otros planes sectoriales y, en especial, con los planes de calidad del aire que puedan adoptar las comunidades autónomas y las entidades locales en el marco de sus competencias; lo mismo que conseguir centros urbanos saludables a través de, por ejemplo, la peatonalización y fomentar las alternativas de movilidad y el uso racional del vehículo privado.

Hemos rogado pues a la Federación y al Ministerio la toma en consideración de cuanto antecede. La propuesta de la campaña sucintamente descrita no parece requerir de cuantiosos recursos. A título de ejemplo, podría bastar la difusión de un sencillo cartel que podría desplegarse en los lugares y localizaciones indicadas. Ahora bien, ello sería con un carácter de actuación sistemática, de nueva planta, dirigida a mejorar las condiciones de ambiente silencioso ante las agresiones más difusas o más dependientes de la colaboración ciudadana, que va más allá de los controles administrativos sobre actividades molestas reglamentadas. La Institución ha solicitado a ambos organismos que, si lo consideran conveniente y apropiado, se pongan en contacto mutuo, en aras de una eventual actuación coordinada entre ambos (11022915, investigación de oficio originada directamente, pero no exclusivamente, en los expedientes 11000192 y 11023702).

14. URBANISMO Y VIVIENDA

14.1. Urbanismo

El trasfondo social y económico de los derechos constitucionales a un uso racional del suelo y al disfrute de una vivienda digna, al que hicimos referencia en el informe del pasado año, puede describirse brevemente, incluso puede cifrarse: en la actualidad puede verse un urbanismo de solares vacíos con bloques desocupados y urbanizaciones semiterminadas, no siempre desocupadas pues viven algunas personas en una especie

de «semiciudad» o semicampo», en un llamativo aislamiento. No solo hay solares y pisos vacíos, calles sin nombre, escaso alumbrado público o edificios aislados como en un «desierto». También hay ampliación de ciudades con bloques habitados por unas pocas familias; estructuras de hormigón, casas nuevas, unas a medio construir y otras solo proyectadas. El suelo residencial acabado es de 1,5 millones de m², un total de 3,6 millones de viviendas presentes y futuras sin ocupantes y sin visos de que los haya hasta dentro de cinco años, como poco. En cuanto al suelo ya urbanizado, no se prevé que vaya a construirse en mucho más tiempo.

14.1.1. Planeamiento urbanístico

Tratamos en un primer apartado las quejas que muestran la sensibilidad ciudadana por la conservación y preservación del entorno. Después las cuestiones relativas a la tramitación de los planes urbanísticos: participación pública (además de lo plasmado en el apartado sobre el derecho de acceso a la información); retrasos en la tramitación y aprobación de los planes, con una de sus causas principales: la falta de coordinación entre administraciones; casos de tramitación de planes prescindiendo del procedimiento (por carencia de informes sectoriales, graves en caso de que vayan a verse afectados los recursos de agua o el patrimonio histórico y cultural). A continuación referiremos las quejas que ponen en entredicho los límites a la planificación urbanística por razón del medio ambiente: defectos o falta de evaluación ambiental estratégica de los planes y problemas en la preservación de valores protegidos. Pueden encontrarse otras actuaciones en el apartado del Medio Ambiente sobre vías pecuarias (Cañada Real Galiana, Madrid, 10021739).

14.1.1.1. Sensibilidad ciudadana por la conservación y preservación del entorno

Varias actuaciones en este campo han sido abiertas de oficio. Una fue iniciada al tenerse conocimiento de que el Ayuntamiento de Níjar (Almería) planifica la construcción de 1.000 viviendas, 2.500 plazas hoteleras y un campo de golf de 27 hoyos en El Nazareno, lindante con el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, cuyos valores podrían verse seriamente afectados. Dicho proyecto, que contaría con informe favorable de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, puede conducir sin embargo, en caso de llevarse finalmente a cabo, a una nueva agresión para este parque natural Reserva de la Biosfera y que, por tanto, debería permanecer libre de intervenciones en su entorno que mermen sus valores característicos. El proyecto ha sido aprobado inicialmente por el Ayuntamiento, que al parecer considera la zona como de «potencial turístico» y prevé, de no haber obstáculos, que en 14 meses se podría colocar la primera piedra (el primer bloque de hormigón). Diversas asociaciones ecologistas habrían manifestado ya su oposición a la iniciativa por plantear «un modelo de ciudad difusa», eliminar la zona de amortiguación natural en el parque y aumentar el consumo de recursos irreemplazables. La Institución está a la espera de recibir la contestación de ambas administraciones (11023877).

Un asunto traído a este informe el año pasado ha culminado como sigue, en una queja formulada por la Plataforma de Defensa dos Camiños sobre el Plan Parcial para el desarrollo del Polígono de Vilar do Colo (Laraxe, Cabana, A Coruña). Se trata de la actuación industrial desarrollada por la Entidad Estatal de Suelo SEPES, organismo público dependiente del Ministerio de Fomento, que afectaría al denominado Camino

Inglés. No existía deslinde ni delimitación alguna del camino y había dudas sobre su trazado. Parecía evidente que existe una senda que actualmente es utilizada por los peregrinos en su ruta hacia Santiago, pero según SEPES en absoluto coincide con el trazado histórico. Tras diversas indagaciones con las administraciones implicadas, dedujimos que estas mantenían posturas encontradas. Mientras SEPES negaba cualquier impacto del proyecto urbanístico sobre el trazado histórico del camino y mantenía que se habían adoptado medidas para garantizar su protección integral, aún no había emitido informe favorable la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Galicia, y de hecho estimaba necesario modificar varios documentos del proyecto, así como adoptar medidas protectoras y correctoras para impedir cualquier obra que pudiera perjudicar el patrimonio histórico. A la vista de ello, esta Institución solicitó aclaraciones a SEPES y a la Consejería de Cultura. Pudimos comprobar que habían desaparecido las divergencias; se habían realizado estudios históricos, inspecciones y comprobaciones técnicas que culminaron en la determinación del trazado definitivo del Camino Inglés, validado por el Comité Asesor del Camino de Santiago. La Dirección General ha concluido que no es necesario mantener las cautelas y ha informado favorablemente la continuación de las obras en el ámbito Vilar do Colo; ha habido aprobación de las obras de acondicionamiento del cauce del río Baa, propuestas en la zona norte de la actuación (Augas de Galicia autorizó las obras y vela por que se cumplan las condiciones a que quedó supeditada la autorización) y, finalmente, se ha acordado publicar en el diario oficial el trazado validado. Esta Institución, no apreciando irregularidades y salvo que la entidad reclamante formulara alegación fundada en contrario, procedió a concluir las actuaciones (08008487).

14.1.1.2. Tramitación de planes urbanísticos y territoriales

Comenzamos con la participación pública, donde un año más esta Institución ha de señalar su importancia en la elaboración y modificación de los planes; es esencial y consustancial a la existencia de éstos. Las administraciones tienen la obligación de facilitar a toda persona que tenga interés, directo o indirecto, en el planeamiento o gestión urbanística, el acceso a los instrumentos que se someten a aprobación administrativa. Este derecho a obtener información se atribuye a todo ciudadano; no sólo a los titulares de un derecho o interés legítimo, como algunas administraciones sostienen. Se trata de un derecho subjetivo, garantizado por la ley a cualquier ciudadano, de conocer el contenido del planeamiento. El otro polo de este derecho es el deber legal de la Administración de facilitar su ejercicio y efectividad. Así lo dispone el artículo 4.e) del texto refundido de la Ley del Suelo (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), con la novedad recogida en su disposición adicional 9.ª.2 que exige la publicación por medios telemáticos del contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor y del anuncio de su sometimiento a información pública —trámite que sirve de cauce a la participación— y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración. La protección de la participación ciudadana alcanza la posibilidad de que tenga que repetirse la información pública si se producen modificaciones o alteraciones sustanciales del plan tras la primera información.

El artículo 11 del texto refundido viene a completar el 4.e) reafirmando el derecho individual y colectivo a la participación pública, en su vertiente de mandato a los poderes públicos; extiende su objeto no solo a los instrumentos de ordenación territorial, sino también a los de ejecución urbanística e incluso a los convenios urbanísticos; y enfatiza que el plazo mínimo de información pública será el fijado con carácter general

en la legislación básica estatal de procedimiento administrativo, o sea nunca inferior a veinte días (art. 86.2 Ley 30/1992). Diseña el apartado 3 del artículo 11 un mecanismo para facilitar el acceso a los contenidos objeto de la información pública, el denominado «resumen ejecutivo» que deberá figurar en todo caso en la documentación expuesta. Y esboza de manera complementaria un mandato a las administraciones urbanísticas para impulsar la difusión telemática tanto de contenidos como del anuncio del sometimiento a información pública.

La participación se dirige a la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, etc., pero también al correlativo derecho a obtener de la Administración una «respuesta motivada», conforme a la ley (legislación procedimental básica estatal y ley autonómica). Las alegaciones o cualesquiera manifestaciones de los ciudadanos en el trámite de información pública deben incorporarse al expediente desde el momento de su emisión, de modo que acompañen al resto de su contenido en los trámites subsiguientes hasta la aprobación definitiva; es decir, incluyendo los traslados para emisión de informes ulteriores por otras administraciones y, obviamente, para obtención, en su caso, de aquella aprobación cuando corresponda otorgarla a Administración distinta de la que haya sido competente en las fases previas. La inobservancia de estas prescripciones es sancionada por los tribunales con el máximo rigor: nulidad absoluta del acto aprobatorio del plan en cuya tramitación ha acaecido la inobservancia, pues la estiman como vicio esencial del procedimiento por menoscabo de la efectividad de la participación ciudadana en la elaboración de los planes urbanísticos.

Sirva de ejemplo un caso de resolución de alegaciones no motivada. La interesada denunciaba que sus alegaciones, hechas en el período de información pública de la revisión de un Plan General, habían sido desestimadas sin más por el Ayuntamiento. A su juicio, la resolución desestimatoria no estaba motivada ni fundamentada con arreglo a criterios técnicos y objetivos. La Administración local reconoció a esta Institución estar de acuerdo en la necesidad de motivación en cuanto garantía para el ciudadano, pero invocaba la conocida y admitida posibilidad de motivación por remisión a otro documento, que la jurisprudencia considera, por tanto, incorporado a la resolución. Mas concretamente, decía que en el caso concreto de las alegaciones a la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Segovia, el informe de alegaciones y la respuesta concreta a cada una de las formuladas no puede abstraerse del conjunto del expediente que conforma la totalidad del Plan General. Es la completa documentación del Plan General (Memoria vinculante, normativa, informes sectoriales...) la que motiva la resolución de cada una de las alegaciones formuladas durante el período de información pública, opinión esta que el ayuntamiento consideraba de conformidad con la «motivación por remisión». Esta Institución hubo de expresar a la corporación que, ateniéndose a semejante interpretación de la motivación por remisión, la Administración no había sido respetuosa con los derechos de la alegante. En consecuencia, se solicitó a la alcaldía que considerara los siguientes argumentos: la Administración está obligada a responder al ciudadano que acude a ella, no dando más de lo que puede y debe hacer, pero tampoco menos de lo que razonablemente puede esperarse, y lo que ha de ofrecer al ciudadano es una respuesta directa, rápida, exacta y legal. Estamos ante una de las manifestaciones legislativas del derecho a obtener una resolución expresa y motivada dentro de plazo. No cabe duda de que en el presente caso la autora de la queja sí había recibido una resolución expresa a sus alegaciones; sin embargo, no contenía una argumentación motivada ni objetiva que pudiera justificar la desestimación de aquellas. El informe técnico en que se basaba el ayuntamiento sólo decía «se mantiene la ordenación propuesta, estableciendo mecanismos de obtención para la actuación». Esta respuesta es absolu-

tamente insuficiente; la compareciente y esta Institución no podían con ella conocer las razones que habían llevado a la corporación a desestimar lo alegado, incumpliendo así el deber de motivar, imprescindible en los actos que se dictan en ejercicio de una potestad discrecional, como es la de planeamiento urbanístico. En suma, la Administración municipal no había resuelto las alegaciones de forma motivada, ni siquiera había entrado a analizar los argumentos. Para motivar un acto administrativo es preciso unir la decisión que contiene con una norma jurídica que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge; y esto, cuando se requiere motivación, exige una argumentación, no necesariamente extensa ni detallada, pero sí racional y suficiente, que exteriorice las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la decisión administrativa, argumentación que en este caso no encontrábamos. En realidad, el ayuntamiento buscaba excusar su falta pretendiendo que las razones estaban nada menos que «en el conjunto del expediente, la totalidad del Plan General, la completa documentación», confundiendo la necesaria coherencia del expediente con las razones directas aplicables al caso de la reclamante, a la que poco menos se le viene a decir que si quiere saber por qué sus alegaciones son desestimadas, entonces lo que debe hacer es leerse el expediente entero, lo cual es absurdo.

Esta Institución hubo de recordar al ayuntamiento que seguía obligado a exponer, aunque fuera extemporáneamente, las razones jurídicas y técnicas que le asistieron para haber desechado o desestimado las alegaciones de la autora de la queja. Se solicitó a la alcaldía la remisión de un informe completo donde señalara las razones para no actuar como proponía esta Institución. En efecto, así lo hizo el ayuntamiento, que trasladó en esta ocasión una resolución motivada donde analizaba todos y cada uno de los argumentos de la queja, por lo que dimos por finalizadas las actuaciones (07013659).

Acerca de los retrasos en la tramitación y aprobación de planes y de la falta de coordinación entre administraciones urbanísticas, temas recurrentes en este informe, señalamos los siguientes casos seleccionados. En primer lugar, el de la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Archena (Murcia), ya mencionado en el informe sobre 2010, donde indicábamos que, salvo si el Ayuntamiento indicara que había habido algún avance significativo, habríamos de insistir en la necesidad de actuar coordinadamente (07007963). Pues bien, no es preciso entrar en los detalles para resaltar que aunque el ayuntamiento siempre ha manifestado su voluntad por culminar la tramitación de la modificación puntual del Plan que permitiría resolver el problema objeto de la queja, queja fundada sin duda alguna; el hecho es que transcurridos cinco años desde el inicio de la modificación el procedimiento no ha culminado. Por tanto parece evidenciarse que el Ayuntamiento de Archena no ha ejercido en este caso su función de planeamiento con la diligencia debida. Centrándonos en la última fase de la tramitación, ha de repararse en el grave retraso en que ha incurrido la Administración municipal, puesto que han transcurrido nueve meses desde que la Consejería devolviera el expediente al ayuntamiento hasta que ha habido alguna actuación relevante; es decir, no ha sido hasta febrero de 2011 cuando la Administración local ha acordado una nueva aprobación provisional, requerido nuevos informes sectoriales y abierto otro período de información pública. Es excesivo el tiempo empleado (o dejado pasar) por la entidad local para concluir que, tras las observaciones de la Administración de la Región de Murcia, era necesaria una reconsideración del proyecto que obligaría a importantes rectificaciones. Hemos pues advertido a la alcaldía de la necesidad de evitar en el futuro semejantes demoras y de agilizar al máximo el procedimiento urbanístico aún en curso (solicitud, recepción y estudio de los informes sectoriales así como de las alegaciones), de forma que no se eternice la situación actual de los vecinos afectados. Hemos recor-

dado también, y una vez más, a la alcaldía que la situación en ningún caso es imputable a la compareciente y, por el contrario, le está generando serios perjuicios, pues pese al tiempo transcurrido desde la reparcelación de 2003, sigue sin poder disponer de la finca del resultado que se le adjudicó (véase en el correspondiente apartado de este informe la sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Archena de impulsar la tramitación de la Modificación Puntual núm. 12 de las Normas Subsidiarias, Delimitación UA 17, avda. Ciudad de México, expte. 260/06), para que pueda ser remitida a la mayor brevedad a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia para su aprobación definitiva; también se le ha cursado un recordatorio de deberes legales sobre celeridad en los trámites e impulso administrativo de oficio (07007963).

También mencionados en el informe sobre 2010, los retrasos en la elaboración del Plan Especial de Protección del Yacimiento Arqueológico Cáceres el Viejo, fueron objeto de una sugerencia en 2002, reiterada en 2010, para que sin más dilaciones el Ayuntamiento de Cáceres dispusiera del Plan Especial. En 2011 recibimos un informe solicitado al Ayuntamiento, donde manifiesta que en la actualidad le es imposible la contratación de los trabajos de redacción del Plan por falta de crédito adecuado y suficiente en su presupuesto; no obstante, asegura su voluntad de tener en consideración el asunto en la aprobación del próximo presupuesto. Esta Institución no pudo considerar aceptada la sugerencia porque la falta de crédito presupuestario no puede razonablemente alegarse ahora ante una cuestión originada mucho antes. La redacción del Plan Especial fue válidamente solicitada en 1997, es decir, hace más de 14 años; ni siquiera indica el ayuntamiento qué actuaciones de análoga o comparable naturaleza tienen mayor prioridad en el municipio. En la respuesta municipal no hay referencias a la posibilidad de acudir a otras vías para obtener la financiación necesaria, como la opción apuntada en nuestra última comunicación de solicitar asistencia a la comunidad autónoma. Y mucho menos encontramos en la comunicación del ayuntamiento una respuesta clara y resuelta sobre las posibilidades reales de que finalmente se incluya en el próximo presupuesto una partida destinada a este fin. En consecuencia, y puesto que no ha sido posible una resolución acorde con los planteamientos de esta Institución, se procedió al cierre de las actuaciones con la formulación de estas objeciones. A nuestro entender, aducir en 2011 la falta de crédito presupuestario respecto de un asunto suscitado en 1997 solo denota que durante tres lustros el ayuntamiento no ha tenido interés en atender la necesidad, y ahora se contenta con ampararse en la crisis económica, más un lugar común que una auténtica razón (9824004).

Otro retraso notable, también citado el pasado año, es el del Plan General (PXOM) de Gondomar (Pontevedra). La queja (de 2006) provenía de la falta de resolución de una solicitud de licencia para la construcción de una vivienda unifamiliar en la parroquia de Morgadanes. Según el Ayuntamiento está en proceso la elaboración de un nuevo PXOM que, delimitando el núcleo de población, permitirá decidir sobre la solicitud pues, sostiene, Gondomar carece de planeamiento en la actualidad tras una resolución judicial de anulación del que estaba vigente. Esta Institución ha tenido que insistir al Ayuntamiento en lo erróneo de su parecer y lo ilegal de sus consecuencias, pues si por decisión judicial se anula el plan vigente entonces automáticamente entra en vigor el que estuviera vigente antes, además de que siempre hay disposiciones legales directas que sirven precisamente a estos casos, es decir, un municipio siempre dispone por lo menos de unas reglas mínimas de ordenación del suelo. Consideramos excesivo el plazo de veinte años transcurrido sin revisar o adaptar el planeamiento a las nuevas leyes que desde entonces han entrado en vigor, estatales y de Galicia. En consecuencia, sugerimos al Ayuntamiento a título informal que impulsara resueltamente la redacción

de un nuevo plan general de ordenación municipal. Hasta la fecha no hemos recibido respuesta alguna de la Administración, aunque se le han remitido ya dos requerimientos (08015081).

La Institución tramita varias quejas por el retraso en la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Moraleja de Enmedio (Madrid). La demora afecta a más de 3.000 personas, en su mayoría cooperativistas, que llevan más de diez años esperando que se clasifiquen sus terrenos como urbanizables, y así poder urbanizar y a continuación edificar. Las quejas expresan desazón ya que la mayoría de estas personas han adelantado a las cooperativas importantes cantidades de dinero. Sin embargo, transcurridos varios años sus viviendas ni siquiera se han construido, mientras que, por el contrario, no pueden recuperar lo invertido. Se han seguido actuaciones tanto con el Ayuntamiento como con la Comunidad de Madrid, en un intento de impulsar la aprobación definitiva del Plan General; y en último término se han formulado una sugerencia y un recordatorio de deberes legales. Pero las actuaciones se encuentran en la actualidad suspendidas tras la intervención judicial en el problema. No obstante, la Institución ha recordado a la alcaldía que nos encontramos ante un problema grave que afecta a un número considerable de vecinos, que llevan diez años esperando a que de una vez por todas se den las condiciones para poder edificar sus viviendas, viviendas que —según afirman los interesados— el propio Ayuntamiento les prometió en su día. La Institución ha comunicado a la alcaldía que hasta tanto se dicte sentencia, el Ayuntamiento de Moraleja de Enmedio debería estudiar otras vías que hagan efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna. La propia Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial (Comunidad de Madrid) apuntó la existencia de fórmulas menos complejas y más ágiles que la aprobación de un nuevo Plan General, como, por ejemplo, realizar una modificación puntual del plan actual. A juicio de la Institución, ha de ser el Ayuntamiento quien impulse alguna de estas medidas, las plantee ante las demás administraciones, informe a los vecinos y convoque a las cooperativas para tratar las posibles soluciones. No parece aceptable que el Ayuntamiento se inhiba cuando lamentablemente están comprometidos muchos vecinos (08002754, 09021551, 10030012, 10034693, 10034763, 10035228, 11016098 y 11016110).

También debemos informar sobre la tramitación de planes prescindiendo del procedimiento, generalmente por falta de informes sectoriales preceptivos. Tenemos primero el caso de la aprobación del instrumento de planeamiento «Homologación y Plan Parcial del Sector 12-IBM de La Pobla de Vallbona (Valencia)» sin antes haber obtenido el informe favorable de la Administración de cultura, otro caso notable de falta de coordinación entre administraciones. Iniciada de oficio en 2008 tras denunciarse en los medios de comunicación el abandono y degradación del canal romano de Sagunto a su paso por el municipio, además, el Ayuntamiento habría aprobado un Programa de Actuación Integrada (PAI) cuyo ámbito, sorprendentemente, incluía no solo el monumento citado sino también otros restos arqueológicos valiosos. Aunque el ayuntamiento siempre ha asegurado que la actuación urbanística no afectaría a los terrenos de protección arqueológica que precisamente ostentan esta clasificación en el plan vigente, y el propio Plan de reforma interior contiene medidas de conservación y protección, sin embargo llamaba la atención a esta Institución que se incluyera un área de protección arqueológica dentro de un sector objeto de desarrollo urbanístico ya que, en principio, parece incompatible el uso residencial —y más aún el industrial— al que se destinaría el suelo con una protección adecuada de los restos arqueológicos. El Ayuntamiento informó que no constaba en el expediente el informe que necesariamente debía emitir la Consejería de Cultura. Tras diversas indagaciones ante esta y la de Medio Ambiente, Agua, Urba-

nismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana, dedujimos que ambos órganos autonómicos mantienen posturas encontradas acerca del informe de Cultura sobre el PAI. Mientras que Urbanismo y Vivienda estima que el informe de Cultura fue «verbal» (en sesión de la Comisión Territorial de Urbanismo), Cultura estima que así fue en efecto, pero no en sentido favorable sino haciendo constar la necesidad de aportar un estudio arqueológico, exigencia no atendida. En suma, el estudio arqueológico no se presentó y sin embargo la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda consideró cumplimentado el requisito y aprobó el Plan Parcial y el Plan de Reforma Interior de La Pobla de Vallbona. Se pregunta esta Institución qué sentido tiene la calificación del suelo como de protección arqueológica si no es para su preservación; seguimos sin conocer las razones por las que la Consejería de Urbanismo concluyó que no había afección a los restos arqueológicos y en qué documentos o informes concretos se basó para tal deducción. De hecho, tras la intervención de esta Institución los servicios técnicos de Cultura inspeccionaron las obras y se ordenó su paralización como medida cautelar; y todo indica que no se reanudarán hasta tanto el urbanizador presente el estudio arqueológico que garantice la protección del yacimiento. Por tanto, la descoordinación en este supuesto es entre consejerías de una misma Administración, en claro detrimento del patrimonio histórico y cultural de la Comunitat Valenciana. Reiteramos ¿qué utilidad tienen los informes sectoriales si no se atienden sus recomendaciones? Y concluimos que la tramitación del plan ha prescindido totalmente del procedimiento, en perjuicio de un interés colectivo como es el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; y en beneficio directo del urbanizador, pues estaría por ver cuál es el beneficio (directo o indirecto) de los destinatarios de la ordenación del suelo. Tras un informe pedido a la Consejería de Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana (mayo de 2011), vimos confirmado nuestro parecer inicial sobre la gravemente irregular tramitación del plan «Homologación modificativa y Plan parcial SAU 12-IBM de La Pobla de Vallbona»; no obstante, también se deduce que se han adoptado medidas de protección del yacimiento, único motivo por el cual aún permanecían abiertas nuestras actuaciones; por tanto, ahora puede considerarse que el asunto se halla debidamente encauzado (08002380).

Pero los casos más habituales, y si cabe aún más graves, son los de falta del informe que acredite la suficiencia de agua y recursos hídricos (v. la monografía del Defensor del Pueblo sobre *Agua y Ordenación del Territorio*, 2010). A veces se busca sustituir el informe, que solo puede emitir válidamente el organismo de cuenca, con el aportado por la entidad concesionaria del servicio de suministro, evidentemente un informe de parte interesada que no puede ser imparcial ni objetivo; o con el del Servicio Municipal de Aguas Potables, tampoco capacitado para cubrir el ámbito de conocimiento requerido por la ley (municipio de Benissa (Alicante), 10035025). Otras veces la Administración autonómica urbanística se considera capacitada para establecer por sí sola la suficiencia de recursos hídricos, por ejemplo, la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila, Junta de Castilla y León, respecto del Plan Parcial «Zona Norte Camino de la Raya» en el municipio de Candeleda (Ávila) (07016867).

Por razones de espacio e interés, sólo entraremos en el detalle del caso del municipio de Llaurì (Valencia). Se recibió el informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ), contestando a una sugerencia y un recordatorio de deberes legales formulados para que sin dilación diera respuesta expresa a la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana, y requiriera de dicha Administración cuanta documentación precisara para poder emitir el informe del artículo 25.4 de la Ley de Aguas, y le recordara y advirtiera clara y expresamente de las consecuencias de no obtener dicho informe. Lo más relevante aquí es informar a las Cortes Generales

de que esta Institución tuvo por aceptada la sugerencia y por parcialmente aceptado el recordatorio de Deberes Legales (de que la CHJ acomode su actuación a los principios de eficacia, economía y celeridad y de interesarse activamente por los asuntos que le conciernen requiriendo al Ayuntamiento y Comunidad Autónoma en la actuación urbanística). Esta Institución valora la actuación de la CHJ y comparte su punto de vista de la dificultad del ejercicio de sus funciones. Precisamente por ello las autoridades y funcionarios de la Confederación están adscritos a un organismo titular de potestades sobresalientes, a quienes es exigible un rendimiento correspondiente. Y precisamente por lo mismo, no puede compartirse con la Confederación que en el presente caso haya quedado patente una actitud resueltamente activa por su parte. La finalidad de las potestades del organismo de cuenca no es tanto la emisión de informes como el buen estado, real, material, efectivo, del dominio público hidráulico, la incidencia sobre el régimen de corrientes y tantas otras cuestiones, sea mencionado o no el artículo 25.4 de la Ley de Aguas en una comunicación acerca de la disponibilidad de agua. Cuando la Comisión Territorial de Urbanismo (CTU, Generalitat) dice que el expediente se encuentra a disposición del organismo de cuenca «en este Servicio Territorial de Urbanismo y Ordenación Territorial», tal indicación es a juicio de esta Institución contraria a los principios de colaboración y concertación interadministrativa, y ciertamente en esas condiciones es imposible emitir ningún tipo de informe constructivo, luego la Confederación tiene motivo suficiente para reaccionar inmediata, resuelta y contundentemente. En esto coincidimos con ella. El relato del caso que nos proporcionó ilustra un posible ocultamiento municipal del verdadero (no el formal) curso de los hechos. En situaciones así, y en procedimientos multifásicos como son los de aprobación de instrumentos urbanísticos, la CHJ ha de impulsar de oficio su procedimiento (subprocedimiento en el procedimiento urbanístico), pues es la titular de la potestad referida al objeto del informe del artículo 25.4, cuando se pide éste y quizá sobre todo cuando no se pide, ya que es un informe preceptivo, sea cual sea el nombre que el solicitante dé a su solicitud. En suma, es a nuestro juicio excesivamente formalista, y de ello se derivan deducciones erróneas, la argumentación de la Confederación sobre que el informe del 25.4 se enmarca en el procedimiento urbanístico cuya competencia sustantiva corresponde al Ayuntamiento y a la CTU. La Confederación dice cumplir escrupulosamente sus obligaciones legales, quizás a nuestro juicio en forma excesivamente escrupulosa por excesivamente formalista. Hace tiempo que esta Institución tiene acotada la actuación de las tres administraciones implicadas en la ordenación urbanística de la Comunitat Valenciana (véase el informe monográfico citado antes) y viene constatando que no es comparable el desempeño de los organismos de cuenca con el de las administraciones urbanísticas (municipal y autonómica). Pero ello no quita que, justamente por tal diferente desempeño, la Confederación haya de acentuar e intensificar el suyo. La aceptación del recordatorio de deberes legales es sólo parcial por cuanto la Confederación de un lado considera que en su actuación hasta que le fue dirigido el recordatorio no adoptó en absoluto una actitud pasiva, pero de otro ha rectificado su proceder actuando conforme a lo sugerido y habiendo sido dotada de medios de apoyo externos, que le permiten proceder en consonancia. En mayo de 2011 recibimos el informe de la Consejería: la tramitación urbanística se encontraba paralizada y no se había iniciado ningún trámite sobre impacto ambiental. En la elaboración de la versión definitiva del Plan General, antes de su aprobación provisional por el Ayuntamiento de Llaurí y de la remisión a la Administración autonómica para su aprobación definitiva, el Ayuntamiento debe tener en cuenta el informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones y consideraciones efectuadas por las administraciones públicas durante el trámite de consultas, y la memoria ambiental. En lo que respecta a la acreditación de suficiencia de recursos hídricos, corresponde al

órgano promotor del plan, es decir, al Ayuntamiento, consultar a las administraciones públicas y en particular a la CHJ, y a esta pronunciarse mediante el informe del artículo 25.4 de la Ley de Aguas. Dado que la tramitación urbanística se encuentra paralizada y que la evaluación ambiental estratégica parece estar tramitándose con regularidad y con arreglo a la Ley 9/2006, procedimos a concluir la investigación (05020510).

14.1.1.3. Límites a la planificación urbanística por razón del medio ambiente. Evaluación ambiental estratégica de los planes

En este apartado exponemos en primer lugar el caso de los interesados que habían formulado alegaciones en información pública del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Requena (Valencia), que reclasificaba terrenos de su propiedad de suelo urbanizable residencial a no urbanizable de protección forestal. Solicitamos informe al Ayuntamiento y a la Consejería de Medio Ambiente. Estudiada la documentación aportada por ambas administraciones, como primera conclusión tenemos que la desclasificación se justifica por razones ambientales. La Consejería, órgano competente para la evaluación ambiental estratégica y responsable de la ordenación estructural del Plan General, informó en contra; motivo por el cual el sector se desclasificó en el documento expuesto al público (Pleno municipal de 8 de junio de 2009). El documento de referencia elaborado por la Consejería es el que determinó que el área del sector ocupada por el inventario forestal se clasifica como suelo no urbanizable de protección forestal (SNUPF). La evaluación estratégica ha de tener lugar durante el proceso de elaboración de los planes o programas y antes de la aprobación (art. 7.3 de la Ley 9/2006). La idea es que la evaluación ambiental no sea un «trámite» añadido a un plan ya decidido, sino el examen de si el plan (incluso desde que es un mero avance) es ambientalmente viable, o sea se busca asegurar la posibilidad de que se decida no tramitarlo (alternativa cero). Así, parece haberse actuado en este caso, la evaluación estratégica del plan en sus inicios, vale decir en sus actos preparatorios, fue desfavorable y por tanto el ayuntamiento desclasificó el sector que en el documento de aprobación inicial ya aparece clasificado como no urbanizable protegido. Esta Institución no ve irregular ni ilegal esta decisión. La técnica de la reclasificación —e incluso desclasificación— del suelo a través del planeamiento sirve para garantizar un desarrollo sostenible y evitar el consumo espontáneo e indiscriminado de suelo urbanizable. Sin perjuicio de que cada supuesto necesite un análisis independiente, y no siempre el Defensor del Pueblo ha resuelto de forma análoga, sí puede afirmarse que, por regla general, no cuestionamos nunca o casi nunca la facultad de cambiar la ordenación. Al contrario, nuestras resoluciones afirman rotundamente que la Administración ostenta en plenitud el *ius variandi* de la ordenación urbanística, potestad esta que responde a las exigencias del interés público y cuyo límite es la congruencia de las soluciones propuestas con las líneas directrices del planeamiento, su respeto a los estándares legales y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan; frente a ello no pueden prevalecer criterios particulares, a menos que se demuestre que lo propuesto por la Administración es de imposible realización o manifiestamente desproporcionado. No hay pues, en principio, dificultad alguna para cambiar la ordenación urbanística por razones de protección de la naturaleza, también sobre suelos urbanizables. Cuestión distinta es que la decisión pueda tener efectos indemnizatorios y haya que determinar los conceptos indemnizables. El supuesto más típico es el que nos ocupa, es decir la desclasificación de suelo urbanizable para impedir la transformación urbanística, mediante su reclasificación como no urbanizable protegido, técnica que siendo una medida primordial para impedir la destrucción de la

naturaleza, sin embargo lamentablemente no se emplea por el planificador con frecuencia. Por lo tanto, procedimos a concluir la investigación informando de todo ello a los comparecientes (10004945).

Otro caso es el del Plan Parcial UR-S16 del Sector El Roblecillo de Caravaca de la Cruz (Murcia), con indagaciones ante el Ayuntamiento, las Consejerías de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, y de Agricultura y Agua de la Región de Murcia, y la Confederación Hidrográfica del Segura. De los informes recibidos deducimos, entre otros pormenores, que no hay evaluación de impacto ambiental, pero la modificación referida a la finca El Roblecillo (la única unidad de actuación aprobada) quedó incluida en el expediente de evaluación de impacto ambiental de la Revisión del PGOU de Caravaca de la Cruz. La aprobación del desarrollo urbanístico de otras dos unidades de actuación está suspendida hasta que se rectifique el Plan Parcial en los términos señalados por los organismos competentes. Las administraciones estaban actuando ya con normalidad y procedimos a concluir la investigación, aunque dirigimos las siguientes observaciones a la Consejería de Agricultura y Agua, órgano ambiental, respecto del procedimiento de evaluación estratégica de los planes: ¿Qué debe entenderse como «primer acto preparatorio formal» de un plan urbanístico? Algunas entidades locales estiman que es el documento aprobado inicialmente y, por tanto, no es antes de ese momento cuando el instrumento ha de ser evaluado estratégicamente. Puede admitir la Institución que la aprobación inicial no es la aprobación a que se refiere el artículo 7.3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, pero, aunque inicial, es desde luego una «aprobación» que recae sobre un «plan». Obsérvese que se trata de garantizar la posibilidad de la llamada «alternativa cero», o sea la no realización del plan (art. 8.1). La cuestión que se plantea es pues si un avance del plan, antes por tanto de la aprobación inicial, requiere informe de sostenibilidad ambiental. Esta Institución no puede compartir con la Consejería que «el órgano ambiental [la Consejería misma] realiza la evaluación de impacto ambiental cuando se le solicita» ni que «si el plan fue aprobado provisionalmente por el órgano sustantivo antes de que se emitiera la declaración de impacto ambiental, la trascendencia que ello pudiera tener debe valorarla el órgano competente para la tramitación y aprobación del plan». Esto es incierto y desaconsejable. Esta Institución considera que el avance de planeamiento urbanístico debe ser evaluado ambientalmente antes de su aceptación o aprobación; y allí donde esta figura no exista, la evaluación estratégica debe tener lugar antes de adoptarse decisiones precisamente estratégicas. El apartado 3 de la disposición transitoria primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, dice que el «primer acto preparatorio formal» es el documento oficial de una administración competente que manifieste la intención de elaborar un plan o programa y por el cual se movilizan recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación. Evidentemente, la aceptación de un avance o de un anteproyecto parcial urbanístico es, a juicio de esta Institución, un acto preparatorio formal y desde luego sus directrices o propuestas muy bien pueden llegar a ser aceptadas, es decir, que la Administración puede darlo por bueno y hacer que sirva de base de principio y de orientación a la redacción —ya no propiamente estratégica entonces— de un plan. Por ello la documentación de los avances de planeamiento debe incluir un informe de sostenibilidad ambiental apropiado, accesible e inteligible para el público, y que ha de contener un resumen no técnico (anexo I de la Ley 9/2006). Su alcance lógicamente depende de las circunstancias y queda determinado en el «documento de referencia» (elaborado por el órgano ambiental) acerca de la amplitud, nivel de detalle, criterios e indicadores adecuados al avance. La información y las consultas son determinadas también por el órgano ambiental. En suma, esta Institución sostiene que el avance de un plan, inclu-

so antes de su aprobación inicial, requiere informe de sostenibilidad, porque la Ley 9/2006, de 28 de abril, se justifica en «garantizar que las repercusiones previsibles sobre el ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa. Este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible ...». En la confianza de que estas observaciones fueran tenidas en cuenta por la Consejería de Agricultura y Agua, procedimos al archivo del expediente (0428916).

Finalmente hemos de citar el caso de la desclasificación de suelo en Na Xamena (Eivissa). La exposición de los hechos sería extensa, como también lo fueron los informes oficiales recibidos. Se encuentra en trámite todavía. Desde el año 2000 la urbanización Na Xamena se encuentra en suspensión cautelar de obras y licencias, decretada inicialmente en previsión del Plan Territorial Insular que habría de ordenar el territorio de la isla en su conjunto. Actualmente ha sido dilatado con la aprobación de normas y decretos que se han ido concatenando hasta mayo de 2011, por el momento. Na Xamena se emplaza en un enclave que además de pertenecer a la red Natura 2000, está rodeado de terrenos clasificados como Área natural de especial interés de alto nivel de protección y Área natural de especial interés; por tanto, cualquier actuación de transformación podría afectar al hábitat objeto de preservación y conservación. Forma parte del LIC Es Amunts de Eivissa. Dicha circunstancia por sí sola pone en evidencia, a juicio de las administraciones consultadas, la existencia en ese suelo de valores que el planificador necesariamente debe preservar, lo que en consecuencia justificaría su desclasificación. En suma, quedaría acreditado que los terrenos están dotados de los valores que les hacen merecedores de protección ambiental. El argumento en sí mismo parece razonable a esta Institución, dado que la legislación ambiental moderna tiene por objetivo preservar los recursos y elementos naturales, y no hay duda de que entre ellos se encuentran estos enclaves. Ha parecido necesario dirigir a las administraciones (Consell Insular de Eivissa, Consejería de Medio Ambiente y Movilidad de Illes Balears y Ayuntamiento de Sant Joan de Labritja) unas observaciones sobre régimen jurídico, y dar trámite de alegaciones al reclamante. Hay indicios de intervención judicial en la cuestión y, por tanto, confiamos en poder dar cuenta detallada y concluyente de este muy notable caso en el próximo informe anual (10010471).

14.1.2. Ejecución del planeamiento y licencias

Aunque las dificultades de las promotoras están causando un parón evidente en la ejecución de obras de urbanización, los problemas inherentes a esta fase del desarrollo de los planes no desaparecen, bien por ejecución detenida (incompleta por tanto) o por elementos de la gestión irregulares, sea en la reparcelación y sus componentes (cesiones, equidistribución de beneficios y cargas y ejecución de la urbanización, con su conservación hasta ser entregada al ayuntamiento), sea en la compensación o en tantos otros mecanismos que siempre pueden fallar. Lo mismo ocurre con la fase final de la edificación, es decir, con la solicitud, tramitación y otorgamiento o denegación de licencias, la posterior comprobación (primera actividad, cédula de habitabilidad) y con todas las incidencias imaginables (caducidad, silencio administrativo). La función de la Institución es supervisar el funcionamiento de la Administración Pública urbanística cuando, de oficio o por las quejas recibidas, encontramos indicios de irregularidad en su función

de verificar —el Ayuntamiento y no el urbanizador— si se han cumplido correctamente todos los compromisos urbanísticos asumidos en su día por este; función que puede no haber ejercido el Ayuntamiento durante años ni, lo que es más grave, tampoco parece estar ejerciendo ahora, ni siquiera sentirse concernido habiendo una investigación del Defensor del Pueblo. Esta Institución no da por concluidas las actuaciones mientras no verifica que la Administración urbanística —generalmente la municipal— da solución definitiva a los problemas (09022402).

14.1.2.1. Ejecución incompleta en urbanizaciones antiguas

La crisis económica sigue manifestándose en el descenso de la actividad urbanística, descenso muy centrado en la gestión, es decir en la ejecución de la ordenación prevista en los planes. El ritmo de la urbanización y posterior construcción se ha ralentizado mucho, por dos razones fundamentales: la falta de financiación y las dificultades para vender posteriormente las edificaciones (viviendas) una vez construidas. Tras una década de expansión de la edificación residencial, que elevó la oferta de viviendas hasta niveles superiores a la media de los países europeos, sea en términos absolutos o relativos a la población o al parque de viviendas existente, el año 2007 supuso el inicio de una fase de ajuste que se prolonga hasta hoy. La crisis de la construcción está ocasionando la paralización o abandono de urbanizaciones y de construcciones en ejecución. Por tanto, un año más las quejas recibidas sobre esta materia se refieren fundamentalmente a los problemas ocasionados por la ejecución incompleta de planeamiento. Seleccionamos los casos más relevantes.

En el municipio de Pájara (Fuerteventura) los varios problemas de ejecución se presentan también en forma de vertidos. La actuación del Consejo Insular es correcta, no así la del Ayuntamiento. Destaca el deficiente estado de la urbanización Esquinzo/Marabu y las carencias en infraestructuras, derivadas de que el promotor no culminó las obras de urbanización a que estaba obligado, además de deficiencias en las obras ejecutadas (saneamiento, depuración y abastecimiento de aguas). En concreto, la queja afirmaba que la depuradora vierte al barranco y a la playa todas las tardes. El Ayuntamiento de Pájara informó extensamente confirmando varios aspectos denunciados en la queja, especialmente las deficiencias señaladas. Vemos además confirmado que las obras de urbanización no se concluyeron, pero no han quedado aclarados los motivos. Posteriormente el ayuntamiento aprobó un proyecto de urbanización, tampoco ejecutado. La depuradora se ejecutó sin las autorizaciones pertinentes y con una capacidad probablemente muy justa, lo que propició que deviniera claramente insuficiente para la densidad edificatoria materializada. Preocupa a esta Institución que sigan produciéndose en la actualidad los vertidos, reconocidos como se ha dicho por los propios servicios técnicos municipales. Otra afirmación municipal preocupante es que si bien los servicios existentes tenían en 2004 capacidad suficiente para la edificación ya ejecutada, si se dieran más licencias o se construyera el hotel (que ya dispone ella desde 2002), o se dieran ambas posibilidades, entonces dice la oficina técnica municipal que no se podría garantizar que las redes de abastecimiento de agua y de energía eléctrica, tal y como están configuradas, tengan capacidad bastante. Quiere destacar esta Institución que pese al tiempo transcurrido, no solo no ha habido gestión urbanística alguna en cuanto a garantizar la equidistribución de beneficios y cargas en el ámbito, sino que tampoco se han efectuado las cesiones obligatorias y gratuitas al ayuntamiento. De hecho el propio técnico advierte al final de su informe que, de aprobarse el nuevo Plan General actualmente en tramitación que clasifica estos terrenos como suelo urbano consolidado, no

podrían delimitarse unidades de actuación, ni por tanto exigirse las cesiones, porque en esta clase de suelo no es ello un deber de los propietarios. Por tanto, insistimos, de aprobarse esta ordenación el Ayuntamiento estaría obligado a acudir a otros procedimientos de la legislación urbanística canaria (expropiación, ocupación, etc.) para obtener los terrenos que ahora puede obtener por cesión obligatoria y gratuita. En suma, sorprende a esta Institución que aun faltando un proyecto equidistributivo y un proyecto de urbanización, y además de la insuficiencia de la depuradora y las deficiencias —e incluso advertencias— de los propios técnicos municipales, el Ayuntamiento haya seguido otorgando (al menos hasta 2002) licencias de construcción de viviendas y hoteles. Pero quizá lo más llamativo a esta Institución es que ni siquiera el objetivo relato del técnico municipal lleve al ayuntamiento a hacer referencia alguna a las medidas recomendadas por aquel ni diga tener previsto adoptarlas.

La Policía Local determina con precisión el autor de los vertidos, desde cuándo se vienen produciendo y el lugar concreto en que se producen. Pero el Ayuntamiento no informa si ha procedido a adoptar medidas para evitarlos, ni parece haber instado al organismo competente a que incoe un procedimiento sancionador. Esta Institución debe insistir en que es urgente la legalización de los vertidos en los núcleos de población afectados, no es aceptable que transcurran los años y el asunto siga sin reacción municipal. Como se ha repetido hasta la saciedad y así lo afirma también el Consejo Insular de Aguas de Fuerteventura, corresponde al ayuntamiento la competencia en alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, así como la recogida y tratamiento de residuos. Había otras cuestiones cuya aclaración solicitamos reiteradamente, pero el Ayuntamiento una vez más no da respuesta, y justifica esta nueva desatención en que «no se ha producido la emisión del informe solicitado al arquitecto municipal» (transcurrido casi un año y medio). Si resulta que el arquitecto municipal no atiende un requerimiento de información de la jefa de la Oficina Técnica, entonces la alcaldía debería haberse ocupado de requerirlo de nuevo. Es función de los órganos municipales, y singularmente de la alcaldía, y no de esta Institución, coordinar el funcionamiento de los distintos servicios bajo su dirección. No parece que en año y medio la alcaldía haya hecho nada para que se responda a las cuestiones planteadas por primera vez por el Defensor del Pueblo. El Consejo Insular de Aguas nos dice que actualmente es inviable la conexión a la red municipal y que califica de obsoletas las instalaciones de la EDAR; no obra en la Administración hidráulica documentación del promotor o propietario de la urbanización, ni datos del volumen de agua residual que genera. Cabe en una primera etapa, si resulta técnicamente viable, la conexión transitoria del sector residencial a la red de saneamiento del complejo turístico ubicado al poniente, previos trámites con la entidad mercantil gestora. Si resulta justificada la intervención directa del Consejo Insular para evitar que continúen los perjuicios, girará al infractor, una vez depurada su responsabilidad, el correspondiente presupuesto o cargo detallado de los gastos. Nos encontramos ante un problema grave de calidad del agua, por vertidos irregulares desde hace más de seis años en detrimento de los vecinos de la zona, que se ven afectados a diario. Es evidente que se está buscando una salida al problema, pero hemos solicitado que se continúe informando sobre el resultado de las gestiones (08007995).

Otro caso es el de una urbanización en Huecas (Toledo), que no dispone de servicio de suministro de agua ni alcantarillado; el agua potable es de un pozo que cloran los mismos vecinos; a menudo se quedan sin suministro; al parecer, tampoco hay recogida de basura ni servicio de limpieza. A cinco metros de una casa hay un «punto limpio» donde se deposita basura y todo tipo de objetos, que los servicios municipales no recogen nunca, lo que causa gran suciedad, presencia de roedores y riesgo de incendio.

El Ayuntamiento reconoce los problemas, derivados de la deficiente ejecución de las obras de urbanización, razón por la cual no ha podido hasta la fecha recepcionarlas. Además, «por propia iniciativa» ha requerido a la comunidad de propietarios un informe técnico que determine las deficiencias de la urbanización, y así poder «coordinar acciones conjuntamente». No pueden darse por satisfactorias estas explicaciones ni es suficiente la buena voluntad de la alcaldía. No basta ni vale que el Ayuntamiento pida a la comunidad de propietarios un «informe técnico» sobre las deficiencias, esto corresponde a los servicios municipales y a los propietarios les tocaría colaborar con ellos. La Administración local parece atribuir toda la responsabilidad al promotor de la urbanización, que no actuó correctamente en su día. Mas esta Institución se ve obligada a recordar que es el Ayuntamiento quien debía haber adoptado en su momento medidas de control para garantizar la ejecución de las obras de infraestructura a que está obligado todo promotor, y en general para que se ejecutaran las determinaciones del planeamiento. Tampoco aclara la alcaldía si en su día exigió al promotor las garantías que exige la legislación urbanística para el exacto cumplimiento de los compromisos y la efectiva ejecución de las obras de urbanización. No son los adquirentes de las viviendas los obligados a completar la urbanización ni a cumplir lo que el promotor quedó obligado a hacer por imposición legal y por imposición de la licencia. Suele ser, como se ha dicho, el promotor mismo (si las acciones civiles no han prescrito), pero también la pasividad municipal con incumplimiento del Ayuntamiento de sus obligaciones, quienes causan estas situaciones. La queja destacaba la falta de voluntad municipal en recibir la urbanización y, por tanto, en asumir su conservación y mantenimiento. Durante años, además, estas obligaciones han recaído en los propietarios de las parcelas, lo que sin duda habrá contribuido a empeorar el estado de las infraestructuras y dotaciones. Las entidades de conservación constituidas por los propietarios de las viviendas —en este caso una comunidad de propietarios sin más— tienen como finalidad la conservación y el mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, pero su existencia implica la previa realización de la urbanización; su objeto es únicamente la conservación y mantenimiento, no la ejecución. Conservación del dominio público y de los servicios públicos del ámbito; solo deben asumir las obras de mera conservación, no las que excedan de ese concepto. No parece que las obras cuya ejecución está exigiendo en este caso el Ayuntamiento puedan considerarse de mera conservación. Los propietarios están obligados a mantener las obras y servicios en el estado en que se entregaron, en un estado normal de uso, y a realizar obras de mera conservación, pero no las de gran reparación que el transcurso del tiempo pueda demandar, como parece ser que está ocurriendo en este supuesto. Advertimos al Ayuntamiento que no puede imponer obligaciones (como urbanizar parcialmente lo que reste) a los propietarios, adicionales sobre las que les corresponden. Esta Institución insiste una y otra vez en que la obligación de los propietarios de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos de urbanización, incluso tras su entrega a la Administración, es por plazo definido y de carácter excepcional. Cuando estas obligaciones se exigen a particulares, estos asumen funciones propias de un ente público, o sea una excepción al régimen general de competencias municipales que solo el mismo interés público puede justificar y amparar. Actualmente la Institución se encuentra a la espera de un informe completo de la alcaldía donde señale las razones para no actuar como se indica, y explique de forma clara qué medidas va a adoptar para regularizar la situación (09011908).

Las Pedrizas en Chiva (Valencia) es una urbanización construida en los años 70 cuyos servicios urbanísticos no han sido aún recibidos por el Ayuntamiento. Corresponde por tanto a la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación asumir las

funciones de conservación y mantenimiento de esos servicios hasta que sean entregados al Ayuntamiento. Este informó de que la realidad de lo ejecutado era muy diferente de lo previsto en el planeamiento, tanto en la delimitación del ámbito como en las dotaciones, lo cual exigiría una reordenación de la urbanización. Concluía que las obras de urbanización no se encontraban por ello en condiciones adecuadas para poder ser recibidas. Sin embargo, constatamos que la Administración local estaba actuando para subsanar la situación, con un estudio del estado de las obras que permitiera la redacción de un proyecto de urbanización, para cuya ejecución se valorarían alternativas para sufragar las obras necesarias y así poder proceder a la recepción de los viales. No podemos pues calificar de irregular o ilegal la decisión municipal de no proceder a la recepción de las obras de urbanización en la actualidad, dado el estado en que se encuentran. Solicitamos a los reclamantes que confirmasen si deseaban que prosiguiéramos la investigación sugiriendo al Ayuntamiento de Chiva el modo apropiado de actuar, con las posibles consecuencias que pudiera ocasionar la regularización; pero transcurridos siete meses sin noticias de la asociación de vecinos autora de la queja, procedimos a la conclusión de las actuaciones (08021861).

Un caso parecido al anterior es el de la regularización de la urbanización Tres Palmeras, en Carmona (Sevilla), donde no puede aceptarse como justificación del estado de los servicios que la urbanización surgiera como «segunda residencia y para períodos de vacaciones». El ayuntamiento es responsable, al menos parcialmente, de la situación, pues ha sido quien la ha tolerado; si una urbanización irregular existe desde hace décadas ello quiere decir que lleva décadas sin regularizar, es decir, sin que la Administración municipal haya reaccionado como es debido. Un problema grave, que afecta a un número importante de vecinos que habitan unas viviendas en ese municipio sin garantía de suministro de los más elementales servicios mínimos, no se resuelve sólo con una revisión del Plan General de Ordenación Urbana (ya iniciada), sino que mientras se tramita el Ayuntamiento está obligado a disponer los medios a su alcance para que el nivel de servicios públicos que reciben los habitantes de la urbanización sea próximo al del resto de vecinos (09015498). Igualmente parecido es el de la urbanización Marcolina en Alcossebre, municipio de Alcalá de Xivert (Castellón), que el Ayuntamiento califica así: la urbanización «desde el primer momento se autogestionó como una urbanización privada». Pero los problemas de gestión de residuos, de aguas y otros no son «privados» (09012053). Estas investigaciones siguen abiertas, como también la referida a la urbanización Pla de la Torre, en La Torre de Claramunt (Barcelona) (10014709).

14.1.2.2. Licencias

Comenzando por las licencias de primera ocupación, sabemos que es requisito para cualquier obra de edificación la obtención de licencia, pero que esta intervención administrativa también se extiende al uso y utilización de los edificios construidos. Son las licencias de primera ocupación, donde el control administrativo consiste en comprobar si lo edificado se ajusta a los términos —proyecto y condiciones lícitas— en que la licencia fue otorgada. Se trata pues de una actividad reglada, como en las licencias de obra. Destacamos una vez más, por numerosas, las quejas referidas a viviendas que han obtenido esa licencia sin tener garantizada la prestación de servicios básicos. En estos casos los ayuntamientos parecen dar por buena su actuación por el mero hecho de que la licencia de primera ocupación se otorgara previa obtención de los informes técnicos y jurídicos favorables, afirmando sin más que, por ejemplo, la falta de algún suministro es un problema «ajeno al Ayuntamiento». Sin embargo, hay vecinos que habitan vivien-

das que sí tienen licencia de primera ocupación —y por tanto han pasado ya el control municipal— pero carecen de facto de algún servicio elemental (electricidad, agua); por tanto tales viviendas difícilmente pueden reunir las condiciones de habitabilidad propias del uso residencial. Estos Ayuntamientos parecen estimar acertada la decisión de otorgar la licencia de primera ocupación a unas viviendas que carecen de suministro de energía eléctrica, abastecimiento de agua, etc., servicios básicos indudablemente. Pero la Institución no puede aceptar que se tramite y otorgue una licencia de primera ocupación mientras las obras no estén concluidas, ni se compruebe su ajuste a la licencia de obras y al proyecto de urbanización. Las administraciones deben evitar que algunos constructores o promotores puedan vender viviendas a terceras personas de buena fe, quienes las adquieren ante notario creyendo que pueden ser inmediatamente ocupadas y que cuentan con todos los servicios de urbanización exigibles.

Sin entrar en los detalles, citaremos los casos de Valmojado (Toledo), con varias quejas porque el Ayuntamiento había dado licencia de primera ocupación a las viviendas, aunque no eran habitables al no poderse contratar el servicio de energía eléctrica: los servicios técnicos municipales habían informado favorablemente el otorgamiento, pero condicionado a que la promotora entregara los planos de instalación de la compañía eléctrica y el boletín de instalación debidamente legalizado por la Dirección General de Industria, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Los vecinos dicen haber sufrido serios perjuicios debido al retraso y han presentado ante los Tribunales de Justicia una reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento, por lo cual procedimos a la conclusión de las actuaciones (10009479, 10009481, 10009514, 10009573, 10010123, 10010177 y 10010487); Castalla (Alicante), donde casi cuarenta familias habitan viviendas con licencia de primera ocupación, boletines de servicios y certificado de final de obras, pero no de suministro de energía eléctrica; y cuyo Ayuntamiento al redactarse este informe aún no ha atendido nuestra solicitud de colaboración a pesar de los tres requerimientos dirigidos en 2011 (10007964); Ollo y Mancomunidad de Municipios de Pamplona, donde tampoco hemos obtenido respuesta del Ayuntamiento pese a haberle remitido tres requerimientos (11000241).

En todos ellos se trata de viviendas que disponen de licencia de primera ocupación (o de cédula de habitabilidad), pero carecen de servicios tan elementales como, por ejemplo, el abastecimiento de agua, es decir, que no son viviendas habitables. Haber denunciado tan grave situación no sirve para que las administraciones adopten medidas para solucionarla. Indefectiblemente se trata siempre de un deficiente proceso de ejecución del planeamiento, o de una no menos deficiente comprobación de la habitabilidad, comprobación que solo tiene de ello el nombre, aunque vale a los ayuntamientos para liquidar a los vecinos impuestos y tasas.

De otro lado, tenemos los casos de viviendas sin licencia de primera ocupación. Es imprescindible y obligatorio que la Administración local sea activa y realice gestiones para obligar a los promotores a que las viviendas que promuevan y vendan se ajusten al proyecto autorizado, de modo que puedan regularizarse y se otorgue esta licencia. La Administración local, la más cercana al ciudadano, debe alcanzar la solución de un problema real y grave que afecta a grupos de vecinos que habitan viviendas no habitables. Para ello los ayuntamientos han de adoptar medidas adicionales y distintas de requerimientos, que en la mayoría de los casos no son atendidos; estas medidas pueden consistir en la imposición de multas coercitivas, en un procedimiento sancionador e incluso en la ejecución subsidiaria por la Administración a costa del obligado, tal y como esta Institución en muchas ocasiones sugiere. A pesar de las constantes llamadas de atención que realizamos al respecto, sin embargo en muchas quejas las administraciones

locales siguen mostrándose pasivas y califican estos problemas de «ajenos a su ámbito de actuación». Sin embargo, si transcurridos varios años desde que unas viviendas son ocupadas resulta que el promotor/constructor (si existe y es localizable, o sea, si es persona física o jurídica a quien pedir responsabilidad) continúa sin atender los requerimientos de la Administración, entonces inevitablemente deben adoptarse medidas adicionales. Mientras tanto, seguirán siendo los adquirentes terceros de buena fe los más perjudicados, pues se les obliga a escriturar las viviendas sin que éstas dispongan de licencia de primera ocupación, y por tanto sin poder contratar servicios básicos como el agua o la electricidad. Son casos notables por su gravedad los del Ayuntamientos de Onil en la provincia de Alicante (10018618) y de Jaraíz de la Vera, provincia de Cáceres, éste en un caso flagrante que lleva en la mesa desde 2008 (08012998).

Terminamos con otro subapartado, el de las licencias en suelo no urbanizable, con quejas originadas porque la crisis económica lleva a personas desesperanzadas a pretender edificar viviendas, instalar casas prefabricadas o caravanas en terrenos de su propiedad, pero clasificados como no urbanizables. En general no son quejas que puedan ser admitidas a trámite, pero han de mencionarse como una manifestación más de la situación actual. En cada caso la Institución suele dar una explicación de por qué no es posible acceder a la pretensión, como, por ejemplo, considerar permanentes casas prefabricadas, alcanzar la unidad mínima de cultivo, que la construcción pretendida se equipare a una caseta para guarda de aperos de labranza y similares (11023447, 11014468 y 11015106).

Desde luego las cuestiones que se nos plantean no acaban ahí, sentado que la ejecución de obras o de instalaciones en suelo no urbanizable requiere no solo licencia municipal, sino también autorización o calificación de la comunidad autónoma, a la que suele corresponder apreciar la necesidad del emplazamiento en esa clase de suelo por imposibilidad física de la actividad en otro, la incidencia de la actividad en el desarrollo sostenible o la recuperación natural de las zonas deprimidas, la cercanía de la actividad a las redes de infraestructuras existentes, y la contribución de la actividad a mejorar los niveles de ocupación laboral de la zona. Como el interesado puede haber ejecutado las obras sin las preceptivas autorizaciones y, lo que agrava el problema, estar ejerciendo la actividad, entonces nos encontramos ante una infracción sancionable (10029339); y como intervienen dos administraciones, la descoordinación entre ellas puede acarrear perjuicios al particular, que se verá obligado a reclamarles responsabilidad patrimonial (10025986). También debe mencionarse el llamativo caso de Las Navas del Marqués (Ávila), por el posible otorgamiento de licencia para un parque de aventuras en un pinar situado en la zona del Arroyo de la Retuerta, proximidades del embalse de Ciudad Ducal, suelo no urbanizable con protección natural, paisajística y forestal dentro de la red Natura 2000, pero la investigación, iniciada de oficio a finales de 2011, aun no se ha obtenido respuesta de ninguna de las administraciones requeridas (11022087).

14.1.3. Deber de conservación. Inspección técnica de edificios

El deber de conservación concierne a todos, también a las mismas administraciones respecto de los bienes a su cargo. La pasividad de algunos ayuntamientos es sorprendente. Por ejemplo, una fundación de la Comunitat Valenciana denuncia el tratamiento que el Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante) viene dando a diversos edificios pertenecientes al Catálogo de elementos protegidos del PGOU (Teatro Nuevo Cinema, Casa y Torre de Los Balcones, Pensión del Parejo, entre otros). Después de una investigación

de tres años, hemos llamado la atención sobre los retrasos y la inactividad de la entidad local sobre los inmuebles citados, sin que la Institución hubiera recibido la explicación pedida sobre sus causas. Los hechos, constatados por el Ayuntamiento, no tuvieron ninguna consecuencia, ni se ordenó la adopción de ninguna medida (08002189).

El siguiente es un ejemplo entre muchos de falta de conservación en parcelas sin edificar. El interesado denunciaba que el Ayuntamiento de Llagostera (Girona) no adoptaba en la urbanización Font Bona las medidas previstas en la Ley sobre prevención de incendios en urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana (arts. 3 y 4 de la Ley 5/2003, de 22 de abril). Desde septiembre de 2008 los propietarios ejecutan obras en sus parcelas y el Ayuntamiento les requiere para que cumplan con su obligación de mantener limpias aquellas, con el apercibimiento de que en caso de incumplimiento impondría multas coercitivas. Sin embargo, añade el autor de la queja que estas mismas medidas no las ha adoptado contra la empresa urbanizadora, propietaria de 192 parcelas. Asegura que así llevan tres años, con el peligro consiguiente, ya que la urbanización se encuentra en una zona de alto riesgo de incendios.

Del informe municipal que recibimos se deduce que se han incoado expedientes de disciplina urbanística y requerido a los propietarios de las parcelas —también a la urbanizadora— para que lleven a cabo las labores de limpieza y desbroce necesarias para mantenerlas en adecuado estado de conservación, seguridad, salubridad y ornato público. Además, añadía el Ayuntamiento que estaba realizando un seguimiento de las labores de limpieza y se ha impuesto una primera multa coercitiva a aquellos propietarios que han incumplido el requerimiento, incluida también la urbanizadora. Anuncia la Administración local que en caso de que persista el incumplimiento procederá a imponer una segunda multa coercitiva. La Institución naturalmente valora favorablemente las medidas del Ayuntamiento; pero todo parece indicar que han resultado ser insuficientes, dado que a la fecha del informe municipal (20 de diciembre de 2011) la empresa urbanizadora aún no había limpiado las parcelas de matojo y matorral, posibles focos de incendio. Tampoco nos consta que la Administración municipal haya cobrado las multas, ni siquiera por vía de apremio. Esta inactividad es contraria al principio de eficacia, principio constitucional inherente a la organización y actuación administrativa. Esta Institución entiende que el ayuntamiento debería imponer una segunda multa coercitiva y proceder a su cobro. En consecuencia, no podemos dar por concluidas las actuaciones hasta ver algún avance significativo (11022118).

Los ayuntamientos son plenamente competentes para intervenir en estos asuntos, con independencia de los problemas de índole civil entre los propietarios. Las cuestiones privadas (quién tiene que pagar los costes, etc.) no pueden servir de excusa para que incumplan un deber público impuesto por la ley y exigido por las circunstancias. En consecuencia, si los solares y edificaciones no se encuentran en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, los ayuntamientos pueden y deben ordenar, de oficio o a instancia de cualquier ciudadano, la ejecución de las obras que sean necesarias para su conservación. En primer lugar inspeccionando el estado actual de los inmuebles, y en caso de que estos no se encuentren en condiciones aceptables, dictando la correspondiente orden de ejecución requiriendo a los propietarios para que procedan de inmediato a su limpieza, con apercibimiento de que si se incumple procederá el Ayuntamiento por ejecución subsidiaria, a su costa (10034843).

La obligación del propietario de un inmueble de mantener en buen estado de conservación la finca y realizar las reparaciones necesarias para evitar su estado de ruina está establecida en el Código Civil y posteriormente fue recogida en la Ley de Propiedad

Horizontal, cuyo artículo 10 dispone que es obligación de la comunidad de propietarios la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad. Esta obligación es la garantía del mantenimiento de la riqueza patrimonial y al mismo tiempo evita el riesgo para la seguridad que puede suponer un edificio en malas condiciones de conservación.

Sobre la inspección técnica de edificios hemos de remitirnos una vez más al apartado de este informe sobre solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad, donde se recoge un caso que aquí solo señalamos brevemente. La solicitud se dirige exclusivamente contra el artículo 21 del Real Decreto-ley 8/2011, que impone obligatoriamente la inspección técnica de edificios (ITE). La petición sostiene que este precepto vulnera el artículo 47 de la Constitución porque impone como obligatoria la ITE. En realidad, la obligación está establecida en las normas urbanísticas y de vivienda de las CCAA, por ejemplo, Castilla y León (Ley 9/2010, del derecho a la vivienda, y Ley 5/1999, de Urbanismo). Ahora, el Real Decreto-ley 8/2011 ha impuesto la obligatoriedad de la ITE a nivel estatal.

La petición sostenía que este precepto vulnera el artículo 47 de la Constitución porque impone como obligatoria la ITE. No obstante, este deber de conservación resulta a esta Institución un deber muy anudado al Estado social de la Constitución de 1978, pues no puede cargarse sobre el Estado ni sobre los demás el deber de que cada cual cuide de lo suyo; de otro modo el derecho de propiedad resultaría vacío en su aspecto pasivo y sólo consistiría en la faz activa, es decir en el derecho (legítimo) de un propietario a excluir del uso del bien a todos los demás, y a apropiarse (sin obligación de distribuirlo con nadie) de la totalidad del precio si vende el bien, o de la renta si lo alquila, etc. Por el contrario, quienes habitan —sin ser dueños— viviendas en mal estado considerarán que por fin se ha establecido una regla general que obligará a los propietarios a acometer las mínimas obras de conservación que se niegan a acometer de grado, gracias al resultado de una ITE. La obligación genérica de la ITE no sólo no resulta a esta Institución contraria a la Constitución, sino completamente congruente con el derecho constitucional a una vivienda digna, como exige el artículo 47 (11020076).

El derecho a una vivienda digna es un derecho a «disfrutar» de una vivienda, y carece por tanto directamente de contenido patrimonial. Se trata del derecho a poder atender una necesidad elemental y básica de las personas, un elemento primordial de su dignidad, que tiene o puede tener efectividad mediante cualquier tipo de título patrimonial.

Desde esta perspectiva, los poderes públicos están obligados a verificar que los propietarios de los inmuebles cumplen con su obligación de mantenerlos en buen estado de conservación, de modo que no supongan un peligro para las personas y permitan a sus habitantes desarrollar una vida en condiciones de dignidad. El establecimiento de la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios cohonesta la obligación de los propietarios de mantener los edificios en buen estado de conservación y la obligación de los poderes públicos de garantizar la seguridad y la dignidad de la vivienda.

La ITE indudablemente acarrea molestias y gastos, incluso sabemos de casos donde se plantean cuestiones relativas a la intimidad, cuando es preciso acceder a una vivienda y realizar fotografías. No obstante, debe señalarse que estas fotografías solo se realizan de elementos constructivos. El «deber de permitir» hacer fotografías del interior de una vivienda deriva de la ley, lo mismo que el deber de aportarlas a un expediente. Las molestias y entradas domiciliarias, primero no buscan la invasión de la intimidad, sino

que su finalidad es comprobar la habitabilidad y seguridad de la vivienda; precisamente, entre otras razones, para que la intimidad pueda existir efectivamente y no resulte una mera declaración abstracta, pues no hay intimidad en una vivienda insegura o inhabitable. Segundo, la entrada domiciliaria, y el consiguiente posible cumplimiento del deber urbanístico de conservar en buen estado los edificios, sólo será viable con la colaboración del ocupante, que habría de dar su consentimiento de buen grado; avisándole con antelación de la visita entonces las molestias serían menores, y las fotos no tendrían por qué suponer ninguna invasión inadmisible de la intimidad, lo mismo que las inspecciones del suministro de gas. No se busca fotografiar lo específicamente íntimo, sino los elementos constructivos. En fin, la ITE quiere favorecer al ocupante de la vivienda, no desfavorecerle. Aquel «deber de permitir» a que nos hemos referido consiste técnicamente en una «carga», una de tantas que requiere la vida social, y deriva de la ley. En fin, si el ocupante, una vez puestas en su conocimiento las razones, se negara a permitir la entrada en la vivienda, cabría la autorización judicial de entrada domiciliaria, antes o después y ante el incumplimiento de cargas relativas al deber de conservación, en casos de notorio riesgo, por ejemplo (11022467).

La obligación del propietario de un inmueble de mantener en buen estado de conservación la finca y realizar las reparaciones necesarias para evitar su estado de ruina está establecida en el Código Civil y posteriormente fue recogida en la Ley de Propiedad Horizontal, cuyo artículo 10 dispone que es obligación de la comunidad de propietarios la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad. Esta obligación es la garantía del mantenimiento de la riqueza patrimonial y al mismo tiempo evita el riesgo para la seguridad que puede suponer un edificio en malas condiciones de conservación. Pero además, entronca con el derecho a una vivienda digna, de rango constitucional. Desde esta perspectiva, los poderes públicos están obligados a verificar que los propietarios de los inmuebles cumplen con su obligación de mantenerlos en buen estado de conservación, de modo que no supongan un peligro para las personas y permitan a sus habitantes desarrollar una vida en condiciones de dignidad.

El establecimiento de la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios cohonesta la obligación de los propietarios de mantener los edificios en buen estado de conservación y la obligación de los poderes públicos de garantizar la seguridad y la dignidad de la vivienda. La imposición de esta obligación está establecida en las normas urbanísticas y de vivienda de las CCAA, por ejemplo, Castilla y León (Ley 9/2010, del derecho a la vivienda, y Ley 5/1999, de Urbanismo). Ahora, el Real Decreto-ley 8/2011 ha impuesto la obligatoriedad de la ITE a nivel estatal. Los gastos derivados del cumplimiento de esta obligación son inherentes al derecho de propiedad, por lo que la inspección periódica de edificios, como uno de tales gastos, corresponde al propietario (11024047).

14.1.4. Información urbanística

La mayoría de los problemas suscitados en 2011 sobre el derecho de acceso a la información urbanística y ambiental han sido analizados ya en informes de años anteriores de manera extensa y pormenorizada. Una vez más debemos resaltar el alto número de quejas que se reciben de ciudadanos que ven denegadas sus peticiones de acceso a determinada información, sin fundamento legal y generalmente mediante el fácil

(para el poder público) y desesperanzador (para el ciudadano) silencio administrativo, o bien aduciendo interpretaciones erróneas de las Leyes 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, interpretaciones a nuestro juicio equivocadas y/o restrictivas del derecho, también a menudo dando acceso a la información de manera incompleta y con considerable retraso sobre el plazo máximo previsto.

Este panorama contrasta con el esfuerzo del legislador para que la participación ciudadana en urbanismo sea efectiva, por ejemplo, y sobre todo exigiendo el sometimiento a información pública en numerosos procedimientos. En efecto, con el fin de que sean reales el derecho de acceso libre a la documentación e información, la publicidad del planeamiento, la acción pública, etc., se ha puesto a disposición de la Administración y de los ciudadanos todos los medios técnicos que nuestra sociedad permite. Así, el artículo 4 de la Ley estatal del Suelo (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) establece todo un estatuto jurídico del ciudadano al reconocerle el derecho a la administración electrónica (Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos). Como la ley estatal, también las normas urbanísticas de las CCAA reconocen el derecho a participar en los trámites de información pública, el acceso a los locales y documentos y a obtener copias; reconocen la acción pública y permiten el acceso y participación de cualquier ciudadano a los procedimientos y expedientes, sin necesidad de tener la condición de interesado del artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAP-PAC.

El análisis de las numerosas quejas que recibe esta Institución permite observar cómo la práctica administrativa cotidiana no se corresponde con este marco legal. Como ejemplo citaremos las actuaciones seguidas con el Ayuntamiento de Moncada (Valencia), que remitió un informe estimado razonable, salvo en un concreto y trascendental punto relativo justamente a la falta de respuesta expresa a las peticiones de información formuladas por el autor de la queja.

Esta Institución considera que no puede devaluarse la exigencia legal del cumplimiento de los plazos (art. 41 de la Ley 30/1992) a una mera «formalidad temporal». Al contrario, los plazos son factor esencial para el interés público porque posibilitan la ordenada tramitación de los procedimientos, garantizan la seguridad jurídica y un trato igual a los ciudadanos. Se debe subrayar la importancia del cumplimiento del plazo en relación con el principio de seguridad jurídica, que proporciona a todos la certeza de un lapso determinado de tiempo sin discrecionalidad de la Administración sobre la apreciación de la relevancia de su incumplimiento. Esta Institución tiene presente la acumulación de trabajo o la escasez de medios técnicos y personales del Ayuntamiento, pero ello no puede servir de argumento o justificación para que dos peticiones de información no se hayan contestado expresamente. Además, el ciudadano no está obligado a comparecer en las dependencias municipales para obtener la información a la que tiene derecho, salvo expresa disposición legal (art. 40 Ley 30/1992). Y mucho menos puede aceptarse que ésta sea la única vía a su alcance para ver aclaradas sus dudas. En consecuencia, la Institución hubo de recordar al Ayuntamiento su deber de tramitar las solicitudes de acceso a la información urbanística y ambiental de conformidad con los preceptos citados; y, en particular, de resolver las solicitudes de información que se le presenten dentro de los plazos establecidos y de acomodar la respuesta al contenido de la petición. El Ayuntamiento de Moncada aceptó la propuesta y añadía que ya se había emitido el informe técnico sobre la reparcelación, y que el expediente se había remitido

a los servicios jurídicos para que éstos asimismo emitieran su informe, previo al acuerdo de aprobación definitiva. Esta Institución no puede dar por concluidas las actuaciones hasta la constancia fehaciente de que el acuerdo de aprobación de la reparcelación efectivamente se ha adoptado y que se ha notificado al autor de la queja dicho acuerdo y la resolución de sus alegaciones. A 31 de diciembre de 2011 estamos a la espera de que el Ayuntamiento confirme estos extremos (0425241).

Otro supuesto se refiere al Ayuntamiento de Benicàssim (Castellón). La interesada mostró por escrito su disconformidad porque el Ayuntamiento sólo le reconocía una parte de la indemnización reclamada; sin embargo dicho escrito nunca mereció respuesta expresa de la Administración municipal. El Ayuntamiento nos remitió un breve informe en el que se reconocía que efectivamente la instancia no había recibido contestación alguna, ya que constituía una mera comunicación de intenciones que no la requería. Esta Institución discrepó del criterio expresado por el Ayuntamiento: la instancia no sólo contenía una declaración de intenciones, sino también preguntas y peticiones de información concreta. Por lo tanto, a nuestro juicio el Ayuntamiento se encontraba sujeto al deber de resolver la solicitud de información y a facilitar la información urbanística solicitada, o bien comunicar a la solicitante los motivos de la negativa a facilitarla, siempre dentro de los plazos legales. En un Estado de Derecho la Administración Pública tiene la obligación de dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos, es ello un componente esencial de la sujeción de su actuación a los principios constitucionales y, en particular, es una expresión de su sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Asimismo, la eficacia exige de las administraciones públicas que cumplan razonablemente las expectativas de la sociedad, entre ellas el deber de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que se le presentan, ya que el conocimiento de los motivos de las resoluciones administrativas es presupuesto inexcusable para la defensa de los derechos e intereses legítimos.

El silencio administrativo como medio de resolución contradice el principio de eficacia (art. 103 de la Constitución) y se configura como una garantía para los ciudadanos, y no como una prerrogativa de la Administración pública que «habilite» para no contestar. En consecuencia, la Institución sugirió al Ayuntamiento de Benicàssim que diera respuesta expresa a la interesada; propuesta que el Ayuntamiento aceptó (11007386).

14.1.5. Disciplina urbanística

Como en otros ámbitos de nuestra actuación, también en la disciplina urbanística para poder apreciar una mejora sustancial del desempeño de los municipios menos operantes, pero también de las administraciones autonómicas, hemos de empezar contando con la responsabilidad individual. Las administraciones municipales no son capaces de dar cobertura a una zona de generalizada indisciplina. Cualquier persona que vaya a acometer una obra, precise o no licencia, es la primera obligada a verificar, a iniciativa propia o buscando información y consejo, qué efectos va a tener la obra en los demás, en la zona aledaña al solar o incluso más allá; ella es la primera en quedar sujeta al deber de cuidar de que su suelo tenga el uso debido. La ya tópica pero no irreal falta de medios de los ayuntamientos es en la indisciplina urbanística signo de que podemos estar ante un mal estado de la responsabilidad individual. También parece pertinente informar aquí sobre la acción municipal ante obras ilegales, pues lo mismo que en las actividades molestas sólo puede ser efectiva si es inmediata, inmediatez que queda graduada por las escalas de la gravedad, del tiempo y de la urgencia, de la facilidad o

dificultad en el remedio, ya sea dificultad técnica o económica, y haya o no enemistad o enfrentamiento personal entre las partes, una circunstancia no rara pero que no tiene por qué regularizar la situación desde los patrones del Derecho público en lo que le concierna. Insistimos entonces en que esa inmediatez requiere personal, bien cualificado porque su acción debe ser material y directa, y simultáneamente ha de ser también acción jurídica, es decir válida. Este personal relaciona el poder municipal y los vecinos, y por supuesto a todos estos con el titular de las obras. Esta Institución considera que también aquí el control sobre las vulneraciones de la legalidad urbanística depende mucho de los agentes municipales, policía municipal y demás agentes no policiales.

Plasmar aquí el resultado de nuestra gestión en 2011 supondría casi la mera repetición de cuestiones ya tratadas años atrás. No obstante, a continuación mencionamos algunos supuestos relevantes de funcionamiento irregular de la Administración. Buena parte de lo tratado en el apartado anterior de Medio Ambiente sobre caminos públicos podrían ser citados aquí. Un ayuntamiento debe siempre poder informar de qué está acaeciendo en su municipio, pues es donde se están llevando a cabo las actuaciones de mejoras de caminos públicos, aunque la ejecución de las obras y su titularidad esté atribuida a otra Administración (08021598). En ocasiones algunos ayuntamientos llegan poco menos que a despreciar sus propios bienes, de modo que hemos llegado a sugerir que procedan inmediatamente a recuperar la plena posesión de terrenos de titularidad municipal ocupados indebidamente (11000952).

La subrogación de competencias en disciplina urbanística puede y debe ejercerla el Gobierno autonómico por cuenta del ente local a título de sustitución; pero es frecuente que la Administración autonómica se limite a esperar, sin interesarse activamente en el curso del asunto y sin asumir las funciones que tiene asignadas en materia de inspección (09004806). La Administración local no tiene la alternativa de recurrir a un expediente de disciplina urbanística ante una irregularidad, no es una alternativa sobre la que se tenga que reflexionar para optar por sancionar o no, sino que es una obligación que le impone la ley desde el mismo momento que se comprobó la infracción, máxime si hace varios años de ello (09000747). No es suficiente ordenar la demolición de obras irregulares si no se ejecuta la demolición ni se reacciona ante el incumplimiento de la orden de ejecución, pues el infractor se ve favorecido por la insuficiente actividad de la Administración respecto de la adopción de medidas correctoras efectivas (11006933). Todos estos defectos pueden acarrear considerables perjuicios a otras personas, denunciantes o no; y en todo caso los acarrea para el interés vecinal.

Un ejemplo de cómo no se debe actuar es el siguiente, relativo al Ayuntamiento de Sanxenxo (Pontevedra), acerca de un galpón o cobertizo ejecutado sin licencia. Una orden de paralización dictada por el Ayuntamiento el 28 de diciembre de 2006, fue claramente incumplida por el autor de las obras, hasta el punto de que el galpón fue totalmente terminado. Hemos tenido que recordar a la alcaldía que la finalidad de la orden de suspensión es doble: por un lado, suspende cautelar y provisionalmente la ejecución de las obras y, por otro, requiere al dueño de la obra para que solicite licencia, con posible anotación incluso en el Registro de la Propiedad (art. 56 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de normas complementarias al reglamento para la ejecución de la ley hipotecaria sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística). El dueño de la obra no se plegó al requerimiento y entonces el Ayuntamiento debía haber el demolido el galpón. El expediente administrativo caducó y el Ayuntamiento anunció que abriría otro nuevo. De otro lado, el Ayuntamiento no informó acerca de que se había denunciado cómo aprovechando las obras de revestimiento de la fachada de la edificación adosada a la vivienda existente, se ejecutó (también sin licencia municipal) obras de imper-

meabilización, colocación de barandillas y de acondicionamiento interior para destinar la edificación adosada a vivienda independiente de la vivienda principal, entre otras posibles irregularidades necesitadas de comprobación municipal. Tras nuevas indagaciones vemos confirmado que se han cometido al menos dos infracciones urbanísticas, por cierto reiteradamente denunciadas por el reclamante; quedó acreditado que el infractor no tenía voluntad alguna de solicitar licencia, de pagar las tasas, ni de ceder al concejo los terrenos correspondientes a viales así como a urbanizarlos. Por tanto, hubimos de recordar a la alcaldía que una vez acreditada la posibilidad o imposibilidad de legalización debe continuar el expediente de protección de la legalidad urbanística, y el alcalde determinar la imposición de la sanción a la vista de la propuesta del instructor del expediente. No puede dejarse a voluntad del alcalde ni del Pleno, que no tiene competencia al respecto, el instruir, paralizar o no resolver estos expedientes. Finalmente, parece que el Ayuntamiento está reconduciendo su actuación (11011359).

Terminamos el apartado mencionando la sugerencia hecha al Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) para la supresión de una acometida ilegal. El interesado denunciaba la realización por un vecino de una conexión irregular a la red general de recogida de aguas de lluvia. Esto ocasionaba perjuicios al resto de vecinos, malos olores entre otros. La alcaldía aseguró por escrito al denunciante que iba a requerir al responsable para que solicitase licencia y así regularizar la conexión, un método extraño de reaccionar por parte del ayuntamiento porque el mal olor y otros perjuicios difícilmente se remediarán con un requerimiento, en el que además no se requiere corregirlo sino que se legalice (el mal olor). Trascurridos veinte meses desde dicho requerimiento al denunciado, el Ayuntamiento no había hecho nada más, el vecino denunciado aun no había regularizado la conexión. El Ayuntamiento nos confirmó la existencia de la acometida ilegal. No le constaba que hubiera solicitado la licencia, requerimiento municipal no atendido por tanto. El Ayuntamiento no parecía tener intención de sancionar, parecía considerar suficiente el requerimiento de 2009 al autor de las obras para legalización. Entre otros aspectos que no traemos aquí, indicamos a la Alcaldía que no podía limitarse a requerir al infractor para legalizar, máxime transcurridos casi dos años desde el requerimiento sin haberse atendido, signo de que no tenía voluntad alguna de hacerlo. Hubimos de sugerir al Ayuntamiento que incoara de forma inmediata expediente sancionador al titular de las obras ilegales; y que realizara subsidiariamente, a costa del obligado, las obras necesarias para suprimir la acometida de desagüe a la red, lo que evitaría que los vecinos siguieran soportando perjuicios directos por más tiempo. El Ayuntamiento de Benicàssim aceptó la sugerencia y la acometida fue suprimida por el responsable (11003951).

14.2. VIVIENDA

14.2.1. El problema de la vivienda en España y su reflejo en la actividad del Defensor del Pueblo

En los barómetros de opinión que mensualmente ha publicado el Centro de Investigaciones Sociológicas en 2011 consta de forma reiterada que las más importantes preocupaciones de los españoles han sido el paro y los problemas derivados de la crisis económica, uno de ellos la vivienda. Según datos de diversas fuentes, actualmente hay en España entre 30.000 y 50.000 personas sin techo, y cientos de miles que habitan infraviviendas o viviendas en condiciones muy deficientes, además de los problemas comunes de personas necesitadas sin vivienda o próximas a verse desahuciadas. Esta

situación ha encontrado su reflejo en la oficina del Defensor del Pueblo. Las investigaciones sobre la materia han sido 540, de las que 320 correspondieron a quejas nuevas recibidas en 2011; sin contar las referidas a la renta básica de emancipación de los jóvenes (499) ni a la Sociedad Pública de Alquiler (82). Los casos tratados son comúnmente dramáticos y no admiten demora.

Como en el apartado sobre Urbanismo, también en éste hay un trasfondo social y económico del derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna, trasfondo que puede describirse en cifras: desplome de la inversión en construcción de viviendas, que se presenta como una calamidad mientras hay más de 1.200.000 viviendas vacías, unas 600.000 terminadas y no vendidas, 300.000 en construcción y casi 400.000 paradas (INE, censos de población y viviendas, pero los datos que ofrecen otras fuentes son aún más altos); el gasto medio en consumo doméstico se reduce paulatinamente, mientras el relacionado con la vivienda aumenta, actualmente está en una media del 30 por ciento del ingreso familiar, casi 9.000 al año (INE, Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) octubre 2011; el gasto comprende alquileres reales, agua, electricidad, gas, comunidad, reparaciones, calefacción); los hogares destinan el 30 por ciento de su presupuesto a la vivienda, un 14,4% a alimentos y bebidas no alcohólicas y un 12,4 por ciento a transportes (ibíd.).

La Institución lleva manifestando en sus informes a las Cortes Generales que la vivienda no es solo un bien mercantil, ni el mercado de la vivienda es un mercado normal; que la Constitución no se refiere a la vivienda como un bien patrimonial, ni un objeto de mercado, sino como un bien de uso y disfrute básicos, un objeto de derecho constitucional. Así, se ha seguido insistiendo en las resoluciones dirigidas a la Administración que el mercado de suelo y vivienda ha de ser concebido en favor de todos los ciudadanos, como medio para resolver la escasez y carestía de estos bienes y que, desde el punto de vista constitucional que nos atañe aquí, no puede entenderse por tanto como medio para la rentabilidad de una inversión.

El Defensor del Pueblo no ha podido ni puede mostrarse insensible ante la grave situación en que se encuentran tantas personas que padecen la falta de un lugar donde habitar; es decir, y desde nuestra perspectiva, no ven satisfecho su derecho, reconocido en el artículo 47 de la Constitución. Una manifestación de esta preocupación es el aplauso dado a la decisión del jurado del IV Premio de Derechos Humanos Rey de España, que otorgan la Institución y la Universidad de Alcalá, de adjudicarlo por unanimidad a la Fundación con sede en Chile Un techo para mi país, por su labor contra la marginalidad mediante, entre otras acciones, la construcción de 80.000 viviendas de emergencia, en su mayoría en países latinoamericanos.

La Institución considera que para hablar de libertad e igualdad reales y efectivas es ineludible atender, entre otras necesidades básicas, a la posibilidad de disfrutar de una vivienda digna y adecuada y que, si bien este derecho no es pleno en cuanto un ciudadano no puede exigir a las administraciones públicas que ineludiblemente y sin más le faciliten una vivienda (ni siquiera en casos de gran necesidad y de carencia de medios económicos), sin embargo en los centenares de quejas tramitadas el último año se han hecho sugerencias y recomendaciones para que, a pesar de las adversas condiciones económicas, no se conformen ni resignen ante los límites de las partidas presupuestarias. El derecho constitucional a la vivienda es crucial en cuanto es uno de los factores más básicos de la estabilidad familiar. Hay pues que denunciar no solo el alto número de personas que ni siquiera tienen alojamiento, sino además el de quienes lo tienen pero en condiciones indignas, un lugar que no reúne condiciones elementales para estar y

dormir, donde la familia pueda relacionarse con una mínima autonomía e independencia. No es admisible que haya de dedicarse a la vivienda un monto tan elevado de los ingresos en detrimento de los que podrían destinarse a la educación de los hijos, a la protección de la salud o al desarrollo personal y familiar. De ahí que esta Institución insista en que se haga efectivo ese derecho, cuya índole prestacional exige la actuación positiva de los poderes públicos; y en que, como también es uno de los objetivos del régimen de vivienda sometida a algún sistema de protección, remuevan los obstáculos para garantizar una vivienda digna y adecuada a quien la necesita y no puede obtenerla razonablemente por otros medios.

También han sido objeto de las investigaciones sobre vivienda asuntos tan próximos como el de la colaboración bancaria con las administraciones en el derecho a la vivienda, es decir las acciones en colaboración administrativas y crediticias. Algunas respuestas de la Administración Pública, y el comportamiento de las instituciones de crédito en que se basan, no parecen a juicio de esta Institución ajustarse plenamente al ordenamiento jurídico, sino solo parcialmente. En efecto, no podría encontrarse una infracción de las disposiciones legales ni reglamentarias, siempre que demos por supuesto que estas se ajustan a la Constitución y, sobre todo, que la interpretación que de ellas hacen tanto la Administración Pública como las entidades de crédito colaboradoras sea una interpretación conforme con la norma fundamental. Pero en términos estrictos, que por otro lado son los términos con que Administración y entidades de crédito hacen frente a los hechos (estricta libertad de contratación, estricto cumplimiento de las obligaciones de reintegro del préstamo, desahucio y pérdida del bien hipotecado por impago), la conclusión inicial no podría ser que no hay infracción de la Constitución si resulta que una persona de 67 años no puede acceder a una vivienda por causa de su relativa avanzada edad, un caso concreto donde surgió la cuestión (11009133).

Pero tenemos que la Constitución señala: la Nación española desea establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, y por eso tiene proclamada su voluntad de: 1.º Garantizar la convivencia democrática conforme a un orden económico y social justo; 2.º Proteger a todos los españoles en el ejercicio de los derechos humanos; 3.º Promover el progreso de la economía (de la economía de todos, no solo de la economía de las entidades financieras) para asegurar a todos una digna calidad de vida. Además, tenemos también que España está constituida como Estado social; corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo sea real y sea efectiva; y también les corresponde remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la igualdad, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. La base de todo se encuentra en la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley (incluida la Constitución) y a los derechos de los demás, puesto que son el fundamento de nuestro orden político y de la paz social. Se reconoce el derecho a la propiedad privada, con la función social de este derecho delimitando su contenido, de acuerdo con las leyes (incluida la Constitución). Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, y los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, pero de acuerdo con las exigencias de la economía general e incluso con las exigencias de la planificación. Los poderes públicos tienen el imperativo constitucional de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico, el progreso de todos. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; y los poderes públicos tienen el imperativo constitucional de promover las condiciones necesarias y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Los poderes

públicos tienen el imperativo constitucional particular de garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad; y de promover su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atiendan sus problemas específicos de vivienda. Toda la riqueza del país, sin excepción y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general. Los poderes públicos tienen el imperativo constitucional de atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, incluido por tanto el sector financiero.

Bajo las reglas anteriores, y dado que: las Administraciones Públicas tienen el imperativo constitucional de adecuar su actuación al principio de estabilidad presupuestaria; y que el Estado y las Comunidades Autónomas no pueden incurrir en déficit estructural (márgenes Unión Europea), entonces la conclusión es que la normativa (citada por el Ministerio de Fomento y la Junta de Andalucía en aquel caso) habría de ser interpretada de un modo más ajustado a la Constitución que el que luce en los informes de las administraciones. Especialmente ha de ser tenido en cuenta que la Ley 26/1988, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, deja bien claro que las entidades financieras han de estar sometidas a un régimen especial de supervisión administrativa, «en general mucho más intenso que el que soporta la mayoría de los restantes sectores económicos», por la obvia razón, y simultáneamente finalidad, de que la confianza en estas entidades es «esencial» para el conjunto de la economía. Los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión Europea un papel destacado, en la promoción de la cohesión social y territorial, de modo que la Unión y los Estados miembros tienen el imperativo de los tratados de velar por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido (art. 14, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Y a partir de aquí, las conclusiones son directas: no puede haber dificultades absolutamente insuperables para los interesados, para quienes carecen de capacidad económica tal como para poder usar y disfrutar una vivienda por sus propios medios; no es admisible un margen de discrecionalidad tal que lo hace excesivo, por contrario a la función social de la actividad crediticia; y asumir el riesgo empresarial debe significar que el banco o caja asuma alguno, porque no es asumirlo que la contingencia se produzca (impago) y entonces traspase la cobertura a la ayuda pública (v. decisiones UE de 2011); las entidades financieras colaboradoras están obligadas a participar con cautelas razonables y no abusivas. En nuestro ejemplo, no es una decisión propia de un Estado social que una persona de 67 años no pueda acceder a una vivienda por causa de su edad, razón aducida por la entidad bancaria colaboradora para no otorgarle el préstamo, por tanto una denegación que se vuelve contra las administraciones con las que el banco supuestamente colabora y que ha sido seleccionada para colaborar, no para decidir en solitario si reconoce o no a una persona el derecho a acceder a una vivienda (11011842).

14.2.2. Amparo judicial del derecho a la vivienda

Como sucede con algunos otros derechos sociales reconocidos en la Constitución, el derecho a la vivienda se configura como de eficacia limitada en cuanto requiere ulterior intervención del poder público, en especial del legislativo, para ver completada su efectividad. Si los poderes públicos no promueven las condiciones necesarias y establecen las normas pertinentes para ello, entonces los ciudadanos no pueden reaccionar ante los tribunales, pues no hay estricta obligación constitucional cuyo incumplimiento

dé acción a los ciudadanos para exigirlo directamente ante ellos (art. 53.3 CE). Como ocurre con algunos otros derechos sociales, el derecho a la vivienda no es considerado derecho fundamental susceptible de amparo judicial ni constitucional. Pero sin una vivienda digna no hay libertad, ni justicia, ni igualdad, valores superiores de nuestro ordenamiento.

Que el derecho sólo pueda ser alegado ante el juez de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen no quiere decir que no pueda ser alegado en absoluto. La dignidad humana comprende inherentemente no solo derechos inmateriales, sino también derechos patrimoniales de uso y disfrute, los que aseguran la dignidad de la existencia. Por tanto, estos derechos patrimoniales deben ser considerados en la categoría de los inviolables, «inherentes a la dignidad humana», como explícitamente dice el artículo 10.1 de la Constitución. Este derecho social queda formalizado en una auténtica norma jurídica, de rango constitucional, por lo que puede rechazarse toda aplicación únicamente basada en términos de «declaraciones meramente programáticas que no vinculan a los poderes públicos». Esto en la inmensa mayoría de los casos concretos no es cierto, no puede serlo. En primer lugar, quien habita una vivienda tiene derecho subjetivo pleno a la dignidad del inmueble, de modo que no tiene por qué tolerar que esa dignidad disminuya o no alcance ese nivel por actos de los que no es responsable; ese derecho subjetivo pleno lo tiene localizado en esa vivienda y no en otra que no habita. La dignidad de la vivienda también es objeto de derecho subjetivo pleno cuando se es adjudicatario de una que aún no se habita, pero se va a habitar, en una situación que nada tiene de mera expectativa carente de acción ante el juez; los ejemplos podrían multiplicarse, todos ellos basados en el artículo 47 de la Constitución (directamente) y en las leyes sobre el derecho de uso y disfrute de inmuebles (Código Civil, legislación de vivienda, es decir la legislación que regula el desarrollo del derecho constitucional a habitar), con las leyes generales procesales. Segundo, la obligación de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho del artículo 47 CE se ha establecido en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas, que han asumido competencia exclusiva en la materia; en consecuencia, también tienen la iniciativa legislativa, la correspondiente potestad reglamentaria y la función de inspección. Ha sido esa potestad autonómica la que ha implantado instrumentos legislativos de ordenación de esta materia estatutaria. Dentro de los principios rectores de las políticas públicas, esas disposiciones legales recogen el acceso a una vivienda digna en condiciones de igualdad mediante la generación de suelo residencial y la promoción de vivienda de protección pública y protegida (VPP), con especial atención a los grupos sociales más desfavorecidos. Este conjunto de normas ha establecido las bases necesarias para lograr la efectividad del derecho y ha desarrollado políticas activas en coordinación con las otras administraciones.

Aunque el derecho se proclama respecto de todos los españoles, es evidente sin embargo que adquiere una especial significación respecto de quienes carecen de medios económicos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado libre, con lo que se cualifica el deber de las administraciones de generar las «condiciones necesarias» que permitan que el derecho sea efectivo para todos. El derecho a disfrutar de una vivienda es expresión de igualdad material y real (art. 9.2 CE) ya que, siendo la vivienda una necesidad social común, sin embargo mientras unos están en condiciones de satisfacerla por sus propios medios, otros necesitan protección especial o amparo cualificado de los poderes públicos, para remover los obstáculos existentes. Tratándose de personas con recursos económicos suficientes, las actuaciones son las de planeamiento urbanístico y las dirigidas a la vivienda de promoción libre; mientras para quienes carezcan de

tales recursos la actividad de las administraciones añadirá la promoción pública y un régimen de ayudas que fomenten el acceso (en propiedad o en alquiler) dando prioridad y dotando de financiación al acceso a la vivienda protegida en alquiler para las unidades familiares con rentas más bajas, o satisfaciendo el derecho de forma transitoria mediante el alojamiento. Examinando la normativa promulgada por las CCAA se observa que con ella han pretendido facilitar el acceso a la vivienda pública en condiciones de igualdad y, para la consecución de este objetivo, han establecido ayudas a los colectivos más necesitados y sistemas de adjudicación diferenciados por el procedimiento de sorteo, por situación de especial necesidad y por emergencia social. De este modo, al menos desde el derecho promulgado, se puede decir que la igualdad sustancial y efectiva se ha convertido en el eje de la orientación dada por las administraciones autonómicas al derecho a disfrutar de una vivienda.

Las administraciones no están obligadas a pagar el importe total de la vivienda a que acceden los ciudadanos. El fin del artículo 47 CE no es directamente asegurar con carácter universal y desde una perspectiva jurídico-patrimonial la titularidad de un inmueble destinado a vivienda, en régimen de propiedad, ni de arrendamiento, ni de otro título legítimo de ocupación, sino asegurar a los ciudadanos mediante prestaciones indirectas la posibilidad de acceder a ese bien, de usarlo, de poder disfrutarlo. La finalidad es que se den las condiciones para el ejercicio del derecho constitucional, las modalidades de acceso a una vivienda protegida y el procedimiento aplicable. Sin embargo, constata esta Institución que no solo no se ha alcanzado aún el objetivo marcado, sino que, al contrario, se ha alejado en los últimos años, ya que la demanda de VPP ha tenido un considerable aumento por factores derivados de la crisis económica, como son el aumento del paro, la reducción de los ingresos familiares en las economías más frágiles, la incertidumbre en la compra de vivienda libre, la importante restricción del crédito por las entidades bancarias, principalmente. También se ha alejado el objetivo de atender las necesidades de vivienda pública o de carácter social debido a que su oferta por las administraciones ha sido muy escasa, ante las restricciones presupuestarias y porque las decisiones de los empresarios del sector se han visto retenidas por el estrechamiento de la rentabilidad de la inversión en vivienda libre. Ello justifica que hayamos insistido en la imperiosa necesidad de continuar avanzando y profundizando en la búsqueda de soluciones con que aproximarse de nuevo al objetivo de que no haya ciudadanos sin vivienda, y en particular de dar satisfacción al 100 por cien de la demanda de vivienda protegida. Para ello, y consecuentemente, hemos insistido en la mejora de la regulación de la oferta de vivienda, de modo que se ajuste al máximo a las necesidades actuales y reales de quienes carecen de ella; y en el fomento de la accesibilidad universal a la vivienda, etc. Esta Institución reconoce que no es posible destinar todos los recursos a la completa satisfacción de esa necesidad, los fondos públicos no son ilimitados y también sirven para atender otras finalidades. Pero una cosa es tener presentes las limitaciones económicas, que dificultan adjudicar una vivienda a todos quienes la necesitan, y otra muy distinta es resignarse ante el límite de la partida presupuestaria.

Tras la alimentación y el vestido, la vivienda es considerada el tercer bien material básico; en la distribución del gasto público, la potestad presupuestaria no por discrecional puede ejercerse sin tener a la vista la necesidad social prioritaria sobre aquellas otras necesidades postergables, reducibles o incluso prescindibles si no son legalmente obligatorias. Las administraciones autonómicas no pueden aducir la insuficiencia de recursos económicos para no atender la necesidad de una vivienda si, simultáneamente, destinan parte del gasto a partidas manifiestamente menos urgentes. Aunque el fomen-

to del acceso a la vivienda con protección pública se pueda realizar por vía presupuestaria interviniendo en la promoción, construcción o financiación de tales viviendas, sea de forma directa o mediante convenios con otras administraciones públicas o con entidades privadas, sin embargo hay también otros medios para lograrlo desvinculados de esas limitaciones, es decir que no suponen gasto alguno. Hemos venido insistiendo a las administraciones en la necesidad de políticas más eficaces, políticas activas en coordinación con otras administraciones y de acuerdo con la necesaria planificación derivada de un conocimiento exhaustivo de la demanda real de vivienda; o mejor dicho, de la necesidad social. Para ello, las administraciones pueden coadyuvar a resolver la escasez de viviendas con una más eficaz lucha contra el fraude en las VPP, o contra el creciente número de viviendas ocupadas sin título legítimo, con mejora de los medios personales y materiales para tramitar con rapidez la recuperación posesoria de las viviendas de su patrimonio que estén actualmente vacantes, con el fin de que sean nuevamente adjudicadas a quienes están esperando una, o con medidas destinadas a reducir la demora en la entrega de llaves a quienes resultaron adjudicatarios, etcétera.

Un ejemplo de la obligación de las administraciones de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho proclamado en el artículo 47 de la Constitución es el de la Comunitat Valenciana (art. 49.1.9.ª del Estatuto de Autonomía). Mas concretamente, la observancia de esos principios se ha plasmado en una disposición normativa específica, el artículo 19 del Estatuto (redactado conforme a la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, que aprobó su reforma): «La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas». Aunque en la actual redacción se haya dispuesto expresamente que la Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda, sin embargo ese derecho no puede invocarse directamente ya que está supeditado a que se apruebe una «ley de ayudas para promover este derecho», que aún no existe pese a haber transcurrido casi cinco años. La Institución expresó a la Administración autonómica que, en la práctica, en el ordenamiento vigente de esa comunidad autónoma no existía un precepto que reconociera de forma directa e inmediata tal derecho subjetivo, básico, de los ciudadanos con vecindad administrativa en ese territorio; ni regían normas de protección judicial ante los posibles actos de la Administración autonómica que vulneren el derecho. Es decir, la actual legislación autonómica no contiene una regulación tal que aquellos ciudadanos que necesiten una vivienda, especialmente de los sectores más desfavorecidos, puedan reclamarlo ante el juez. Como también acaece en casi todas las CCAA, la actual configuración del derecho a la vivienda como una «directriz» social no admite su tutela judicial directa. Prueba de ello está en que a esta Institución siguen llegando quejas, a pesar del precepto estatutario y de las leyes autonómicas aprobadas sobre la materia, y a pesar también de que tanto el Consejo de Gobierno de la Generalidad, la Consejería competente y el Instituto Valenciano de Vivienda han aprobado normas reglamentarias para atender la exigencia social (y jurídica) de vivienda. Hay quejas de reclamantes que llevan años esperando a acceder a la vivienda que les correspondería y que les fue reconocida por la Consejería, de quien depende el citado Instituto, por reunir todos los requisitos. Esto significa, en la práctica, que no se está haciendo efectivo un derecho tantas veces proclamado en las normas. El informe que la Consejería envió a esta Institución en una concreta investigación decía de forma expresa que aunque se hubiera reconocido a la interesada que reunía los requisitos reglamentarios para acceder a una VPP, sin embargo «esto no

suponía una efectiva adjudicación a corto o medio plazo debido a la no disponibilidad en esos momentos de viviendas de promoción pública en el municipio en el que tiene derecho», así como que «en la actualidad, son muchas las dificultades existentes para satisfacer la numerosa demanda de vivienda protegida, más si se añade la circunstancia de que en algunas poblaciones el número de viviendas de promoción pública disponibles es escaso y si se presenta gran número de solicitudes derivadas de la complicada situación económica general». A la vista de ello la Institución insistió en las reflexiones antes expuestas. En la recomendación formulada a la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, de quien depende el Instituto Valenciano de Vivienda, S. A., se le aconsejaba instar al Gobierno autonómico la formulación de un proyecto de ley donde se garantizara de forma efectiva e inmediata el derecho constitucional y estatutario de los ciudadanos con vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; también se le recomendó que fijara en sus planes de vivienda y suelo y en los presupuestos autonómicos recursos económicos suficientes, que se distribuyeran dando preferencia a los grupos de población con menor índice de renta, también mediante medidas de gestión del parque de viviendas; por último, se le recomendó que incluyera de forma expresa en un precepto legal el reconocimiento a favor de quienes reuniesen condiciones de poder exigir de la Administración el cumplimiento de la obligación de facilitárseles una vivienda y, en el supuesto de que se rechazase o se demorase la adjudicación, que se reconociese el derecho subjetivo a quien acreditara la necesidad, con la correspondiente obligación a la Administración autonómica, para eventualmente poder hacerlo valer ante el juez. La contestación a estas recomendaciones por la referida Consejería fue que la Comunitat Valenciana ya disponía de normas legales que satisfacían la exigencia del Estatuto de Autonomía, que «de forma expresa y detallada, configura un amplio marco de actuación administrativa dirigida a garantizar la efectividad del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada; un marco que impone obligaciones y criterios concretos vinculantes para las administraciones públicas valencianas, entre los que se incluye la atención prioritaria a los colectivos económica y socialmente más desfavorecidos». A esta justificación la Institución ha opuesto que siguen llegando quejas en contrario, por lo que se le ha insistido en que debe seguir adoptando medidas eficaces y eficientes que permitan avanzar en el sentido previsto de que la garantía sea efectiva (10027266).

14.2.3. Obligación de las Administraciones de facilitar una vivienda a quienes la necesitan

Esta Institución ha comunicado a algunas CCAA que aunque sus estatutos dispongan expresamente que se garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna, sin embargo ese derecho no puede invocarse directamente por quedar supeditado a una ley de ayudas. Vale como ejemplo el anterior de la Comunitat Valenciana. No obstante, es cierto que se vienen promulgando leyes donde expresamente se reconoce el disfrute de una vivienda digna y adecuada como derecho subjetivo, de tal modo que quienes reúnan los requisitos podrán exigir judicialmente su satisfacción. Estas decisiones legislativas son un acierto total, un avance patente de la sociedad democrática, pero son minoritarias.

En 2011 han sido muchas las quejas por imposibilidad de ver atendido el derecho constitucional. No se podía acceder a una vivienda libre (encarecimiento excesivo sobre los ingresos), ni se podía resultar adjudicatario de las VPP construidas debido al muy reducido número de éstas o, peor aún, ni se podía acceder a la vivienda que correspon-

día y se quedaba en lista de espera, detrás de otras personas con más puntos e igualmente a la espera de que quedara libre una vivienda adecuada a las circunstancias. Esta Institución comunica a estas personas que si bien el Defensor del Pueblo carece de potestad y medios para adjudicar viviendas, sí es su función cuidar de que las solicitudes presentadas sean debidamente tramitadas. A tal fin, se han llevado a cabo las correspondientes investigaciones para comprobar el ajuste a las normas del proceso de adjudicación de VPP y que las solicitudes se puntúan debidamente. Es cierto que, en principio, cuando esta Institución constata que la Administración ha reconocido al solicitante que reúne todos los requisitos y que se han valorado sus circunstancias conforme al baremo, pero que no podía acceder todavía a la vivienda porque no había ninguna disponible, entonces consideramos adecuada la actuación administrativa y se archiva la queja. Sin embargo, se han admitido a trámite estas quejas por no resultar aceptable que un ciudadano lleve años en una lista, a la espera de que le llegue el turno para acceder a la vivienda que se le ha reconocido. Se ha indicado a la Administración autonómica que el parque de VPP de su propiedad tendría que gestionarse con economía y coordinación y de acuerdo con la legalidad y en forma eficaz. Como consecuencia, esta Institución ha venido señalando que si hay muchos solicitantes con más puntuación que el autor de la queja, ello significaría que sus circunstancias familiares, sociales y económicas no son las peores y, al mismo tiempo, que la política de vivienda de la comunidad autónoma no está siendo eficaz. A tal fin, esta Institución indica a las administraciones autonómicas que deben investigar sobre las viviendas en alquiler que se hayan adjudicado tiempo atrás y que actualmente estén vacías, o habitadas por personas que ya no reúnen los requisitos para seguir ocupándolas; o que deben acelerar la recuperación posesoria de las ocupadas ilegalmente, o comprobar si alguna VPP ha quedado sin adjudicar (10019991, 11016554 y 11024348).

Además de las posibles vías apuntadas, esta Institución también ha propuesto otra para atender a quienes llevan mucho tiempo en una espera tan angustiosa: revisar las viviendas correctamente adjudicadas años atrás y que, con el paso del tiempo, por haberse emancipado los hijos pasan a estar ocupadas por un número menor de miembros del que se tuvo en cuenta. En tales casos se ha propuesto que a esas unidades familiares se les adjudique otras viviendas, más pequeñas y adecuadas a su actual composición. En suma, la inclusión de un solicitante de vivienda en una lista de espera implica que se le reconoce un derecho subjetivo equivalente al que resulta cuando expresamente se estima la petición del interesado. Pero ese derecho puede verse evaporado en el terreno de los hechos si la Administración autonómica no facilita inmediata y consecuentemente la vivienda que corresponde o si, por no haberla en este momento, no adopta medidas encaminadas a que sea adjudicada en un plazo razonablemente corto, que en ningún caso puede dilatarse durante años (10019991, 10033851 y 10027266).

14.2.4. Viviendas de promoción pública vacías

Esta Institución no puede permanecer impasible ante los miles de ciudadanos que no pueden acceder a una vivienda, mientras las administraciones tienen también miles de su propiedad y que, por alguna razón, están vacías o infrautilizadas. Si bien no podemos intervenir en los cientos de miles de viviendas propiedad de particulares o empresas privadas y que están sin ocupar, sin embargo sí debemos hacernos eco de las quejas que denuncian el hecho relativo a viviendas de propiedad pública. Se ha considerado oportuno pues iniciar con las consejerías competentes de todas las CCAA sendas investigaciones de oficio para recabar la necesaria información sobre el concreto número de

VPP que estarían desocupadas, sobre la existencia de un registro especial de la situación actual de cada vivienda vacía y sobre las medidas que se estén adoptando para que puedan ser ocupadas por quienes las necesitan (11020831 y otras 16 investigaciones más). En el momento de redactar el presente informe únicamente han contestado Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, País Vasco y la Ciudad Autónoma de Melilla. Cantabria reconoce no disponer de datos para dar un número exacto de VPP desocupadas, Aragón coincide en que carece del registro porque la mayoría de las viviendas protegidas son de promoción privada, Canarias informa de varios extremos pero no contesta sobre el número de viviendas desocupadas, y por último la Junta de Castilla y León tampoco da la cifra, aunque sí se cuestiona sobre qué entender por «viviendas vacías o desocupadas», aunque reconoce que últimamente aumentan estas situaciones entre las VPP, no sólo entre las de carácter libre. El Gobierno Vasco ha informado que, al haberse blindado el sistema de protección pública de vivienda, no hay viviendas públicas vacías de manera estructural y que las únicas que podrían considerarse coyunturalmente vacías son las que están sin ocupación, debido al desfase entre adjudicación tras desocupación y posesión de la vivienda por los beneficiarios, sin significación cuantitativa. Aunque las demás CCAA no han enviado aún sus informes, pese a habérseles requerido, sabemos que el Instituto Balear de la Vivienda (Ibavi) tenía en septiembre de 2011 casi trescientas VPP disponibles, de las que 103 eran en régimen de compra, 183 en alquiler y 11 en alquiler con opción a compra; igualmente, la Generalitat de Cataluña reconoce que en los últimos años casi se ha triplicado el número de VPP vacías que administra, hasta llegar a 3 264, distribuidas en 499 promociones, razón por la que ha diseñado un plan para adjudicarlas, basado en reajustar a la baja los precios de alquiler y fomentar la fórmula del alquiler con opción de compra. También hemos sabido a finales de 2011 que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha tenía 305 VPP sin vender en 26 municipios de Ciudad Real, vacías porque los posibles compradores no encuentran financiación; ese número es el 38 por ciento del total de las promovidas por la Administración regional en la citada provincia.

14.2.5. Desahucios por impago de hipoteca o del alquiler

En 2011 se han recibido numerosas quejas de quienes se ven apercibidos de un próximo desahucio por las causas señaladas. Generalmente estas personas acuden a la Institución cuando ya tienen conocimiento de la fecha fijada para el desalojo (notificación del juzgado). En ambos casos esta Institución se encuentra con graves situaciones personales y familiares, con la constatación del fracaso vital ante circunstancias económicas adversas. No nos es posible intervenir para evitar que se ejecute un desahucio judicial, ni siquiera para que se facilite una vivienda alternativa a los desalojados, el Defensor del Pueblo carece de potestad para ello. En efecto, tratándose de propiedad privada indicamos a los reclamantes que en una ejecución hipotecaria en trámite el Defensor del Pueblo no puede intervenir. Pero aunque la Institución tampoco puede hacerlo para que se adjudique sin más una VPP, sí está facultada para supervisar la actividad de la Administración, especialmente el proceso de adjudicación de VPP; por lo cual sugerimos a los afectados que soliciten en debida forma la vivienda pública adecuada a sus circunstancias familiares, económicas y sociales (se les facilitan las direcciones de los órganos a los que pueden dirigirse en función de su lugar de residencia). Si la vivienda que debe desalojarse es de propiedad pública entonces se les informa igualmente de que esta Institución no puede intervenir por haber ya una decisión judicial, pero por si el afectado pudiera albergar alguna duda sobre una posible irregularidad de

la Administración se le indica que, antes de recibir la notificación, el organismo público ha de haber solicitado autorización judicial de entrada domiciliaria para proceder al desahucio y que los juzgados de lo contencioso-administrativo habrán examinado la documentación administrativa ciñéndose única y exclusivamente al aspecto formal del procedimiento. Esta comprobación judicial de que la Administración ha actuado conforme a la ley es fundamental para que sea otorgada o no la preceptiva autorización que permite el desalojo.

De otras quejas se desprende que algunas familias desahuciadas por impago de hipoteca o alquiler, cuando no tienen otra alternativa para evitar la indigencia acaban utilizando el método de la «patada en la puerta», es decir, ocupan una vivienda sin contar con título jurídico alguno. En otras ocasiones los desahuciados optan por vivir en furgonetas, o disponen de alguna habitación que con carácter temporal les ceden familiares o amigos, o rompen la convivencia con su pareja volviendo cada cual a casa de los padres (11003752, 11020158 y 11004199). Los problemas, naturalmente, encuentran en los jóvenes una fácil presa (11010121).

Esta Institución sigue de cerca las iniciativas ciudadanas, como las plataformas de afectados por las hipotecas, así como, y con mayor razón, las de los grupos parlamentarios, por ejemplo, la sesión de la Comisión de Vivienda del Congreso de los Diputados para la creación de una subcomisión de análisis y posible reforma del sistema hipotecario, cuyo objetivo es emitir un informe sobre los elementos de mejora del sistema, en particular respecto de condiciones posiblemente abusivas. En su reunión del pasado 21 de diciembre, la Mesa de la Cámara admitió a trámite y trasladó al Gobierno la proposición de ley del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) sobre la mejora de la accesibilidad en las comunidades de viviendas. También cabe señalar la proposición de ley sobre la creación de una Comisión permanente para el cumplimiento del mandato constitucional sobre una vivienda digna, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

Al cierre de estas líneas, la institución ha presentado el informe monográfico «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo», del que se dará cuenta en el informe correspondiente a 2012.

Hay que señalar las quejas cuya pretensión es que no se vuelva a desalojar de una VPP a quien la ha ocupado sin autorización de la Administración propietaria. Se ha informado a los interesados de que esta Institución no puede amparar al ciudadano que esté ocupando una vivienda sin haberse seguido el procedimiento establecido, y de que la legislación reconoce al organismo público titular la potestad de desahucio administrativo y de recuperación posesoria del bien que le pertenece. Aunque esta Institución comprende la situación personal y económica de estas familias, se les ha advertido de que entre los requisitos que deben reunir para que se les adjudique una VPP está en algunas leyes el no encontrarse ocupando una sin título suficiente, lo cual les excluiría de los procedimientos de adjudicación a los que pretendieran concurrir si continuaban con la ocupación ilegal (11018787).

No puede tolerarse una gestión ineficaz y poco diligente en la adjudicación en perjuicio de quien lleva tiempo esperando una VPP disponible. Las situaciones que se nos presentan son angustiosas.

14.2.6. Renuncia a viviendas de promoción pública

Hay que denunciar otro problema en aumento debido a la situación de crisis. Se trata de la renuncia a una vivienda protegida cuando ya se había adjudicado al solicitante. Esta Institución tuvo conocimiento por un medio de comunicación en mayo de 2011 de que, según la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid (EMVS), las renuncias habían aumentado un 8 por ciento por las dificultades de los adjudicatarios para acceder a los préstamos cualificados del Plan Estatal de la Vivienda, que financia estas actuaciones. En cuanto a las viviendas en régimen de alquiler, del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) las renuncias se situaban entre el 5 por ciento y el 10 por ciento. Para paliar la situación, ambas entidades habían adoptado medidas de ayuda a las familias adjudicatarias más desfavorecidas, como autorizar reducciones de la renta de alquiler o fraccionar el pago de la deuda contraída por rentas mensuales insatisfechas antes de incoar el procedimiento de desahucio por falta de pago.

Algunas quejas concretas expresivas de situaciones anómalas son las siguientes. Una de un ciudadano de Cantabria exponía que hacía dos años que se le había adjudicado por sorteo una VPP y que, tras haber pagado una suma importante para la entrada, debía desistir de la compra porque el banco que financiaba la obra no le concedía el crédito necesario. Al comunicar su renuncia a la vivienda, la empresa pública de Cantabria Gesvican le informó de que ello le supondría una penalización del 20 por ciento de la cantidad que ya había entregado. Estudiado el asunto, y tras una nueva comunicación del reclamante, no se llegó a abrir una investigación ya que, dijo, al enterarse Gesvican de que iba a intervenir esta Institución desistió en la pretensión de exigir la cantidad, anunciada en concepto de «gastos de gestión». No obtuvo análogo final un vecino de Navarra que también se encontró con la imposibilidad de proseguir con la compra de una vivienda protegida porque los bancos no le financiaban; y al renunciar a ella, la constructora le retendría 3.700 € sobre lo ya pagado. Y es que la crisis inmobiliaria que padece España desde la segunda mitad de 2007 también ha afectado a la VPP; a la falta de crédito por cajas de ahorro y bancos se ha añadido el alza de precios de este tipo de viviendas, que en ocasiones igualan los de la vivienda libre, así como el rechazo de los beneficiarios a los pisos adjudicados porque no pueden pagar. Según los medios de comunicación, ya en 2009 en el País Vasco se calculaba que había tenido que renunciar el 43 por ciento de los beneficiarios de VPP en venta promocionada directamente por el Gobierno Vasco. Lo mismo ha sucedido en una promoción de 172 VPP en Huelva, donde tras haberse presentado 523 solicitudes, al final se constató que casi todos los candidatos habían renunciado. En Extremadura, muchos casos de renuncia a VPP adjudicadas se habían debido al alto coste. Es significativo que en Teruel los precios de los pisos protegidos llegaran a ser hasta un 6,1 por ciento más caro que los de vivienda libre; o que en Ciudad Real fuesen en 2009 un 1,2 por ciento superior a los subvencionados. No obstante, en casi todas las CCAA los precios de la vivienda protegida seguían siendo inferiores a los de la vivienda libre, como en Madrid donde eran un 55 por ciento menor (11017326).

14.2.7. Ocupación ilegal de viviendas de promoción pública

Además de la conversión en «ocupas» de algunas familias estructuradas, desalojadas de sus viviendas por impago de hipotecas o de alquiler, ha de señalarse también que en 2011 ha aumentado la ocupación ilegal de VPP por quienes nunca han accedido a un alojamiento por falta de recursos, además de por los colectivos que ya vienen utili-

zando estas prácticas. Esta situación, debida en gran parte al alto número de viviendas públicas vacías denunciado antes, ha dado lugar a que las entidades públicas administradoras de las viviendas se hayan visto obligadas a contratar a vigilantes privados para protección y prevención. Ejemplo de ello es que el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) lleva años convocando un concurso para subcontratar el servicio de vigilancia, con un coste para las arcas públicas de cinco millones de euros en dos años; ha llegado a darse algún caso de tantos intentos de ocupación ilegal que hubo de destinar a 14 vigilantes en una promoción para tener bajo control cada uno de los portales las 24 horas del día. Mientras la Generalitat de Cataluña indicaba tener contabilizadas hasta 85 viviendas protegidas ocupadas de manera ilegal, el IVIMA señalaba que en sus 19.000 inspecciones había detectado hasta 185 situaciones irregulares.

Aquí debemos señalar la paradoja consistente en que es más fácil desalojar de una VPP a un inquilino moroso o a quien ha dejado de pagar una hipoteca que conseguir que abandone una vivienda quien la ocupó mediante una «patada en la puerta»; y es que, en estos últimos casos, no se puede aplicar el desahucio exprés ni el arbitraje, que tantos trámites tediosos y plazos ahorran. Al no haber relación jurídica entre la administración dueña del piso o finca y los ocupantes ilegales de la vivienda, solo cabe desalojarles judicialmente, por vía penal mediante una denuncia por allanamiento o por vía civil mediante el desahucio por precario. El procedimiento administrativo para el desalojo suele durar al menos unos seis meses hasta que se envía el expediente al juzgado para obtener autorización de entrada domiciliaria. Sin embargo, esa duración se puede alargar muchos meses más si hay incidentes procedimentales, dificultad en conocer la identidad de los que habitan la vivienda, rechazo sistemático en recibir las notificaciones, etc. Estas situaciones se han comprobado en diversas investigaciones porque los vecinos de algunos inmuebles propiedad de entidades públicas denuncian en sus quejas la pasividad o poca efectividad en la recuperación posesoria de viviendas ilegalmente ocupadas (hay algún caso donde un mismo portal ha llegado a contar seis ocupaciones ilegales, incluso con varios años en esa situación irregular). Los remedios arbitrados, además del mencionado servicio de vigilancia de 24 horas exclusivo —que no necesariamente impide nuevas ocupaciones irregulares— y de los procesos de desalojo, se recurre también a condenar y clausurar puertas e instalar sistemas de alarma en los accesos a los inmuebles. Aunque las ocupaciones ilegales son reprochables desde el punto de vista jurídico, social y económico, en algunas CCAA (por ejemplo, la Comunidad de Madrid) no se les puede sancionar administrativamente porque los hechos no están tipificados como infracción. La Institución ha recomendado pues adoptar otras medidas que contribuyan a atajar el problema: aumentar las consecuencias negativas para los ocupantes, como su exclusión del proceso de selección; o que se impongan multas coercitivas por un importe obtenido de un porcentaje del valor de los bienes ocupados, reiteradas hasta que se logre el desalojo (09016832, 11012308 y 11021430).

Ya en el informe sobre la gestión de 2010 se hizo referencia a las graves consecuencias de la ocupación ilegal de VPP. Algunas entidades públicas a las que se ha dirigido esta Institución, como el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), afirman que a partir del momento en que tienen conocimiento de ocupaciones ilegales y conflictos vecinales, realizan visitas los inspectores y equipos de seguimiento de inmuebles para valorar cuál es la medida más rápida y eficaz, entre ellas la aplicación de un protocolo de actuación (reparación de daños y desperfectos de la vivienda, tabicado en situaciones de inminente ocupación, puesta a disposición de vigilancia, etc.). El IVIMA en 2010 inició 403 expedientes de recuperación posesoria, con el desalojo de 166 viviendas. Sin embargo, esta Institución considera que las medidas no alcanzan la eficacia esperada,

pues diversas asociaciones de vecinos, ciudadanos que compraron una VPP o inquilinos adjudicatarios, han venido denunciando más y más casos similares (10003744, 10009859 y 10014385). Las ocupaciones ilegales no solo acarrean con frecuencia problemas de orden público, de convivencia vecinal, de conservación de los elementos comunes de los edificios de titularidad pública, de mantenimiento del interior de las viviendas ocupadas, agravios con los solicitantes de vivienda que sí se someten al procedimiento de adjudicación, o aumento de los gastos de comunidad de los demás vecinos del inmueble que pagan las rentas o hipotecas; también denota la previa existencia de viviendas, destinadas a colectivos con menos recursos económicos, que han estado vacías demasiado tiempo, por fracaso en la gestión de los parques de viviendas por las entidades públicas que los administran (11006517 y 11022571).

14.2.8. Listas de espera para la adjudicación de viviendas

Como ya se ha indicado antes, es chocante que algunas administraciones expresen no poder adjudicar las viviendas a quienes tanto las necesitan porque, a pesar de reunir los requisitos, no se les ofrece una que sea adecuada a su necesidad, por lo que pasan a incluirse en una lista en la que permanecen durante años esperando a que quede alguna libre; sin embargo, luego se comprueba que hay VPP desocupadas por fallecimiento, abandono o renuncia de sus adjudicatarios, entre otras circunstancias. Tales situaciones presuponen desconocer la obligación de esas administraciones de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho del artículo 47 de la Constitución (11019464). Como las CCAA tienen asumida en sus estatutos la competencia exclusiva sobre vivienda, esta Institución ha insistido en que deben mejorar la regulación de la oferta de vivienda de modo que se ajuste al máximo posible a las necesidades actuales y reales del beneficiario; en fomentar la accesibilidad universal a la vivienda de todas las personas; en establecer las condiciones, medidas y procedimientos que permitan que la vivienda sea digna y adecuada; en perfeccionar el régimen jurídico y los requisitos de adjudicación, gestión y control de las viviendas protegidas; así como en fomentar la calidad de la construcción, el control y prevención del fraude y la defensa y restauración de la legalidad.

Otra de las causas que esta Institución considera ante la existencia de tantas VPP vacías consiste en que las administraciones no combaten el fraude eficazmente. Al respecto se debe indicar que las entidades públicas no pueden alegar sin más insuficiencia de recursos y medios para no atender la necesidad de una vivienda digna y adecuada de determinados ciudadanos, mientras no mejoren el desempeño de sus medios presentes. Un ejemplo es el de la investigación de la realidad de la queja formulada en agosto de 2007 por una ciudadana adjudicataria de VPP quien, a pesar de que dos años más tarde se dictó la resolución, sin embargo era el año 2011 y seguía sin obtenerse la recuperación posesoria y, por consiguiente, sin ponerse a disposición de otra familia que estuviera a la espera (09006237).

14.2.9. Sobre la falta de un registro público de demandantes de VPP

Exponemos ahora de forma más detenida un ejemplo de cómo la Administración actúa en este campo amparada en medidas burocráticas sin instrumentos apropiados para solucionar los problemas de los ciudadanos. La autora de la queja manifestaba que desde enero de 2009 esperaba a que la Administración autonómica le adjudicara

una vivienda, ya que la que venía utilizando no se adecuaba a los problemas de salud de su hijo, que le obligaban a estar inmovilizado en cama por no poder trasladarse por su casa en silla de ruedas. La Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid informó que si bien admitió a trámite la solicitud, y la valoró e integró en el cupo de viviendas adaptadas, sin embargo había que tener presente que todas las solicitudes de vivienda pública tenían una vigencia de un año natural, y que es imprescindible su renovación periódica; transcurrido un año desde la presentación de la solicitud pierde su «vigencia»; en caso de seguir queriendo ser solicitante de vivienda pública, debería procederse a la renovación de la solicitud. Esta Institución consideró que no podía admitirse como una actuación correcta que en la comunidad autónoma todavía no se hubiera creado el instrumento que, bajo diferentes denominaciones, se conoce como Registro Público de Demandantes de Viviendas de Protección Pública, como sí han hecho ya otras CCAA, e incluso algunos ayuntamientos como el de Madrid. Y es que el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, establece en su artículo 3 las condiciones generales de los demandantes de viviendas y de financiación; dispone que los acogidos a dicha disposición deben reunir, entre otras condiciones generales y sin perjuicio de las que puedan establecer adicionalmente las CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la de estar inscrito en un registro público de demandantes. Pues bien, el referido real decreto no se había desarrollado en la Comunidad de Madrid a pesar de que se tenía que haber creado antes del 25 de diciembre de 2009, y de que el Registro ofrece una serie de consecuencias positivas, como ser un instrumento que muestra, al menos en parte, la realidad de la demanda de vivienda protegida del ámbito territorial de la Administración que gestiona, permite adecuar los programas de vivienda pública a la demanda conocida existente, y contribuye a garantizar a los ciudadanos una actuación conforme a los principios de igualdad, concurrencia y publicidad en el acceso a una VPP, a fin de eliminar cualquier tipo de fraude en las primeras y posteriores transmisiones.

Con la creación del Registro se permite centralizar toda la información para proporcionar a la Administración autonómica y a las entidades locales un soporte real sobre el que diseñar sus políticas de vivienda protegida y articular los procedimientos de adjudicación. Se consigue también no solo una fuente permanentemente actualizada de información, sino que además es un fundamental instrumento de gestión, pues será el propio registro el que facilite los datos precisos para la adjudicación, mientras que en los supuestos de adjudicación privada el registro servirá de contraste con que fiscalizar las adjudicaciones. Que todavía no se haya puesto en funcionamiento ese Registro Único de Demandantes de Vivienda, con una u otra denominación, lleva consigo además que no se hayan solucionado con facilidad los problemas en la adjudicación de viviendas protegidas, y que no aminoren los grandes retrasos, o que hayan sido necesarios varios sorteos para la adjudicación. Ello también ha contribuido a la tramitación lenta y poco operativa que, en alguna ocasión, ha podido perjudicar a los solicitantes y generar un obstáculo para la promoción de las viviendas protegidas. Debe tenerse siempre presente que el objetivo de la gestión de la vivienda es garantizar las condiciones generales de mayor justicia en la adjudicación, inalcanzable sin aplicar los principios de celeridad. Carece entonces de sentido que una consejería siga exigiendo que las solicitudes de los demandantes de vivienda por el cupo de especial necesidad, aunque se puedan presentar en cualquier momento, únicamente valgan durante un año natural, salvo que varíen las circunstancias o se requiera su actualización. Ello supone que cada año cientos de ciudadanos deben volver a presentar sus solicitudes aun cuando no se hubiese producido variación alguna en sus circunstancias socioeconómicas y familiares, y también

supone que la Administración debe realizar otra vez los mismos trámites de control. Asimismo, cada año la Administración debe realizar los trámites de valoración de las solicitudes conforme a la puntuación obtenida por baremo, de acuerdo con los cupos y con el número de dormitorios que corresponda según la composición familiar. Por si fuera poco, en las solicitudes de viviendas acogidas al régimen de sorteo (las más numerosas) los ciudadanos tienen que estar pendientes de la apertura del plazo específico para la promoción de que se trate, pues únicamente dura un mes a contar desde la publicación de la convocatoria en el boletín oficial. Además de la solicitud para cada convocatoria, deben adjuntar la documentación general, y la específica que requiera cada caso. Por todo ello se ha recomendado que a la mayor brevedad se apruebe o promueva la creación de dicho registro, con garantías: 1.º) de igualdad, publicidad y concurrencia, y con dispositivos que impidan el fraude en las primeras y posteriores transmisiones de viviendas; 2.º) de justicia en la adjudicación de viviendas protegidas y de prestación de un servicio público eficaz, eficiente, de calidad y cercano al ciudadano; 3.º) de reducir los obstáculos burocráticos; 4.º) de que su inscripción en el registro tenga una validez de dos o más años (10008415).

14.2.10. Otras deficiencias de los servicios públicos de vivienda

Informamos aquí de otras investigaciones sobre los problemas planteados por los ciudadanos donde se han detectado ineficiencias en el funcionamiento de los servicios e, incluso, lagunas legales que impiden a las administraciones solucionarlos. Hay situaciones en que desde el punto de vista estrictamente jurídico esta Institución no puede considerar que se haya producido una irregularidad administrativa; pero se produce una injusticia o un grave perjuicio a los interesados. Entonces, el Defensor del Pueblo, al amparo del artículo 28.2 de su ley orgánica, ha recomendado o sugerido a la Administración la modificación de la norma. Así ha sucedido con la gestión de los cambios o permutas de viviendas de promoción pública llevada a cabo por el Instituto de Realojamiento e Integración Social de la Comunidad de Madrid (IRIS), que no disponía de un procedimiento para atender las solicitudes de permuta de viviendas atribuidas a personas que habitan chabolas, infraviviendas de planta baja o viviendas provisionales, en condiciones de exclusión social. La finalidad es facilitarles su integración y progreso dentro de la sociedad. Los interesados mostraban su disconformidad con la desestimación por el Instituto de la petición de permuta por otra VPP más adecuada a sus necesidades actuales (aumento o disminución de la unidad familiar, conflicto personal con familiares o vecinos, problemas graves de salud o de seguridad de la vivienda, etc.). Es cierto que el IRIS ha llevado a cabo algunas permutas, sin embargo no hay una reglamentación general del procedimiento y requisitos. Dado que cualquier posible interesado en cambiar la vivienda que le adjudicó el IRIS por otra más adecuada a las nuevas circunstancias no conoce qué normas y procedimientos se siguen para tramitar y resolver las peticiones, esta Institución consideró que ello generaba inseguridad jurídica y daba un margen de discrecionalidad tal que hacía muy difícil el control de la actuación administrativa y la verificación de que hubiera actuado de acuerdo con lo que dispone la ley (10003704).

Como en las investigaciones se apreció que ante dos situaciones iguales había habido en dicho Instituto un cambio de criterio, pero no sabíamos si puntual o general, esta Institución inició una actuación de oficio para indagar sobre el procedimiento seguido para tramitar las permutas y sobre si no sería necesario promulgar una orden que regulase de forma detallada las permutas. De acuerdo con la información facilitada por el

Instituto se constató que en los últimos años se habían modificado los criterios para la estimación o desestimación de las peticiones de cambios o permutas, sin que los afectados pudiesen saber con certeza si tenían o no algún derecho a la nueva vivienda pretendida. El que no se incluyeran con detalle las razones por las que se desestimaban las peticiones les impedía defenderse por vía de recurso contra una resolución que consideraran contraria a sus intereses. Dado que el Instituto también concluía que no era necesaria una orden (como sí se había hecho con el IVIMA, este gestiona 23.000 viviendas mientras el IRIS gestiona 2.000), esta Institución mostró su desacuerdo. Las personas que habitan chabolas, infraviviendas o viviendas provisionales no solo pueden tener derecho a que se les adjudique una vivienda digna y adecuada cuando cumplan los requisitos, sino que también lo tienen sin duda a que el Instituto garantice que el derecho a una vivienda no se vea menoscabado si, por el paso del tiempo u otras causas, las circunstancias sobrevenidas llegan a ser tan diferentes de las iniciales que las viviendas se tornan inadecuadas. Se debe tramitar, sin tantas restricciones como se viene haciendo, la solicitud de permuta o de cambio estableciendo requisitos y cautelas para prevenir fraudes o abusos de derecho. Para ello, parece necesario promulgar una disposición reglamentaria pero en el momento de cerrar este informe todavía no hemos recibido contestación (11009422).

En ocasiones, la falta de normas genera disfuncionalidades que dan lugar a que las administraciones permanezcan pasivas o, por el contrario, adopten medidas que generan injusticias o perjuicios a los ciudadanos. Así se ha observado en las quejas de discapacitados físicos a los que se ha adjudicado una VPP que no es adecuada a su movilidad en una silla de ruedas, a su ceguera o sordera. La comunidad autónoma otorga la calificación definitiva de VPP tras haber comprobado que los inmuebles cumplen las medidas exigidas para ser calificadas como aptos para discapacitados. Sin embargo, alguna persona con condición de minusválido físico que necesitaba silla de ruedas expresó sus dificultades o impedimentos para realizar determinados movimientos dentro de su casa (VPP), adjudicada precisamente porque, teóricamente, se había verificado que reunía los mínimos exigidos para tenerse como adaptada a un discapacitado (09014250). Esta Institución conjeturaba que las inspecciones del servicio autonómico encargado de la calificación definitiva de este tipo de viviendas protegidas no habrían tenido en cuenta otras exigencias complementarias para discapacitados específicos, así que se inició una actuación de oficio para conocer el método de comprobación en este tipo de viviendas específicas, así como las condiciones de las viviendas reservadas a minusválidos con afectación motora en las extremidades inferiores o a quienes padecieran sordera o ceguera. De la información recibida de la Administración autonómica se dedujo que la vivienda tomada como ejemplo cumplía las características reglamentarias, salvo en la altura de los muebles altos de la cocina, pero no se nos facilitó más información sobre las otras cuestiones planteadas. A la vista de esa deficiencia en el mobiliario, esta Institución comunicó a la Administración autonómica que no se tenía que haber otorgado la calificación definitiva como vivienda adaptada a discapacitados. Las deficiencias fueron subsanadas por la empresa municipal de vivienda (responsable de esa promoción) antes de que se realizase la visita de inspección, hecha a instancias de esta Institución. De los datos obtenidos en esta investigación de oficio también se dedujo que se estaba interpretando restrictivamente la normativa estatal y autonómica que, con carácter supletorio, podría resultar aplicable. Como la norma estatal únicamente establece unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que garanticen una mínima igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos con discapacidad, ello implicaba que la comunidad autónoma podía completar esa normativa mejorando las condiciones. Además, esta Institución

también tuvo presente que, a pesar de la aprobación —en nuestro ejemplo— de la Ley de la Comunidad de Madrid 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, seguía faltando una norma que la regulase de forma más precisa, fundamentalmente a favor de las personas mayores o con movilidad reducida en el interior de sus viviendas, para que no tengan que acometer ellos mismos las obras de adaptación determinadas en la Orden 2739/2010, de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la mejora de la accesibilidad en el interior de las viviendas de la Comunidad de Madrid. Sobre la base de lo cual se ha recomendado a la Administración autonómica que inste la aprobación de una norma al efecto, de regulación más detallada de las condiciones mínimas en la construcción y distribución interior de las viviendas reservadas y destinadas a los discapacitados. Hasta tanto no entre en vigor la nueva norma también se ha recomendado que, en su caso, la Consejería aplique las normas estatales, y que no otorgue la calificación definitiva de una vivienda con algún régimen de protección pública si no cumple todas y cada una de las medidas exigidas para ser vivienda adaptada a personas con discapacidad. Estas recomendaciones no han sido contestadas a pesar de haberse requerido en dos ocasiones (10032652).

También se han de mencionar las quejas recibidas de quienes en 2010 solicitaron el visado y la financiación convenida al Ministerio de Fomento, para la vivienda que pretendían adquirir al amparo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, regulado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, y de la reglamentación autonómica (por ejemplo, el Decreto 105/2010 en la Comunitat Valenciana). Estas personas no pudieron beneficiarse de la ayuda estatal directa a la entrada (AEDE), que expresamente les había sido reconocida por la Consejería competente, porque dictó las correspondientes resoluciones tan tarde que no pudieron ser presentadas en el Ministerio antes del 1 de enero del 2011, cuando entraron en vigor las disposiciones transitorias del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, que suprimió la AEDE. Aunque las consejerías posteriormente dictaron órdenes para que los interesados pudieran volver a presentar sus solicitudes para otorgarles un nuevo visado, sin embargo ya no tendrían derecho a la AEDE que antes les correspondía, lo que significaba que habían perdido un derecho económico ya reconocido y que habrían recibido esa ayuda estatal si las administraciones autonómicas no hubieran tardado tanto en tramitar las peticiones, razón por la que alegaban que alguna de las dos administraciones intervinientes (estatal o autonómica) deberían indemnizarles por los gastos en que incurrieron bajo una normativa que estaba vigente cuando presentaron sus solicitudes. Tras ver confirmado que, en algunos casos, las consejerías dictaron las resoluciones pasados seis meses desde la presentación de la solicitud, y dado que no se tuvo en cuenta la obligación de respetar los plazos (art. 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Procedimiento Común), ni se observó los principios de economía, eficacia y coordinación (arts. 3, 74, 75 y capítulo v de la misma ley), se sugirió que adoptaran las medidas necesarias para tramitar las peticiones de indemnización que les presentasen los interesados (art. 106.2 de la Constitución, 139 y 140 de la Ley 30/1992, y Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo), siempre que reunieran los requisitos. En la contestación de las consejerías manifestaban no poder reconocer ninguna indemnización a los afectados, por los gastos, ni por haber dejado de percibir la AEDE a causa de la demora en que ellas incurrieron, aduciendo que fue el Gobierno de España quien eliminó la ayuda, por lo que las peticiones de indemnización deberían dirigirse al Ministerio de Fomento. Evidentemente, y más allá de los detalles atinentes a cada caso, tal razón para no aceptar la sugerencia no podría ser aceptada, pues la demora en resolver

es imputable a la comunidad autónoma y nada tiene que ver con la vigencia o extinción de la ayuda estatal (11006715, 11006913, 11007176 y 11007580).

En 2011 se recibieron hasta 18 quejas de ciudadanos en desacuerdo con la actuación de la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda del Ministerio de Fomento. Transcurridos casi cuatro años desde que presentaron sus solicitudes de descalificación de su VPP por así convenirles entonces, sin embargo era ahora cuando estaban recibiendo sendas propuestas de devolución de las ayudas estatales recibidas con sus correspondientes intereses, que ascendían a varios miles de euros, siendo que la situación y circunstancias actuales eran ya muy distintas. También mostraban su disconformidad con la Dirección General de la Vivienda y Rehabilitación (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Comunidad de Madrid) porque accedió a la descalificación de las viviendas sin haberles informado de las cantidades totales a devolver y, lo que era más grave, sin reunir los requisitos, especialmente que «el préstamo cualificado obtenido para la vivienda, en su caso, haya sido amortizado totalmente o haya sido novado previamente en un préstamo libre, y que el interesado haya restituido el importe de la totalidad de las ayudas económicas directas percibidas y, en su caso, el importe de las bonificaciones tributarias con sus intereses legales correspondientes en ambos casos» (reglamentación autonómica). En la investigación de estas quejas se constató que la Comunidad de Madrid no había aplicado la ley, ya que en ella se exige de forma clara que para la descalificación se debe reunir una serie de condiciones, y a pesar de que en los escritos que enviaba a los interesados contestando las solicitudes de descalificación se les daba instrucciones precisas al respecto. Sin embargo, la Administración autonómica, en vez de desestimar la petición de los propietarios que no cumplían las condiciones, optó por continuar con su tramitación dictando resoluciones favorables. Lo peor es que en la tramitación de alguna de esas resoluciones se decía literalmente haber visto «la documentación obrante en el expediente, la realización por el solicitante de todos los trámites necesarios para el cumplimiento de los requisitos exigidos, y el reintegro de los beneficios...» cuando en realidad no había reintegro alguno, por lo que procedía la desestimación. Por otro lado, el Ministerio de Fomento nos indicaba que en la tramitación de esas liquidaciones había informes que afirmaban: «el interesado ha obtenido resolución de descalificación de la Comunidad de Madrid sin cumplir con la obligación de reintegro de las ayudas percibidas».

Ante la constatación de tal irregularidad, la Administración estatal debería haber utilizado las alegaciones de los interesados contra la propuesta de liquidación, pues de esas alegaciones se desprendía el claro propósito de desistir de la descalificación. Pero en lugar de rebatir los argumentos de los interesados como si se tratara de un recurso contra la liquidación de un tributo, cuando se trataba en realidad de alegaciones en trámite de audiencia sobre una propuesta de liquidación solicitada a instancia de ellos, el Ministerio debería haber tenido en cuenta (art. 90 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) el derecho de los interesados a desistir de sus peticiones, desistimiento no prohibido por el ordenamiento jurídico y que habían fundado en sus reclamaciones en las nuevas circunstancias, de modo que ahora ya no les convenía la descalificación pedida años atrás. Esta Institución también considera que la Administración estatal tuvo paralizados los expedientes durante casi cuatro años, sin notificar las propuestas de liquidación. Por todo ello, y para los interesados que todavía no habían vendido su vivienda, continuaban residiendo en ella y habían mostrado su voluntad de desistir de la petición de descalificación, esta Institución sugirió a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid que revocara las resoluciones de descalificación, por irregularidades procedimentales y haber devenido en actos desfavorables,

siempre que la revocación no significase dispensa ni exención prohibida por la ley, ni fuese contraria al interés público. También se le sugirió que si las viviendas volvían a quedar sujetas al régimen de VPP por no haber sido descalificadas, debería informar a los interesados ampliamente de las condiciones a que siguen sujetos hasta que se extinga ese régimen por el transcurso del tiempo previsto o hasta que se otorgara su descalificación si así lo solicitaban de nuevo. Del mismo modo, al Ministerio de Fomento se le sugirió que revocara las resoluciones que desestimaban las alegaciones de los interesados contra las propuestas de liquidación de las ayudas estatales percibidas por sus viviendas protegidas y que habrían de devolver, por haberse demorado varios años en darles la información pedida y en comunicarles los factores que entonces incidían en sus solicitudes, de modo que por cambio de circunstancias ahora habían manifestado su desistimiento de la descalificación.

El Ministerio de Fomento ha rechazado la sugerencia ya que «entiende que obrar de tal manera y aceptar de plano dicho desistimiento sería equiparable a condonar dicho ingreso de Derecho público, al tiempo que podría considerarse contrario al principio de igualdad respecto a los demás interesados que se encuentran en su misma situación, así como contrario con el ordenamiento jurídico». Pero a nuestro entender sucedía lo contrario, la revocación no supondría ninguna «condonación» de ningún ingreso a devolver, simplemente no existe el hecho o acto jurídico creador de la obligación de devolver (la efectiva descalificación y el consiguiente poder de disposición), es decir ningún enriquecimiento injusto. Se ha comunicado al Ministerio que reconsidere su parecer y suspenda la exigencia de la devolución de las ayudas liquidadas hasta que la Direción General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid se pronuncie sobre la sugerencia que se le formuló, ya que si en algún caso revocase la descalificación entonces el órgano estatal no podría seguir pretendiendo el cobro de cantidades liquidadas (11007595 y 17 más).

Para terminar y como un ejemplo más de las disfunciones que venimos encontrando en la actuación de las diferentes administraciones públicas al gestionar la vivienda, señalamos las quejas recibidas sobre promociones inmobiliarias de VPP. La Institución ha sugerido, a administraciones autonómicas y municipales, que inspeccionen, vigilen y si es preciso sancionen a los promotores-constructores cuando incumplen sus obligaciones. Este deber legal de los poderes públicos no siempre es atendido, lo que favorece al promotor y perjudica a los beneficiarios de viviendas, quienes incluso han podido entregar cantidades a cuenta. Cabe citar las quejas por disconformidad con la pretensión de una constructora-promotora a la que los reclamantes se habían adherido adquiriendo la condición de comuneros-promotores para construir hasta 241 viviendas acogidas a algún régimen de protección, ya que se les quería obligar a firmar un nuevo contrato con la nueva empresa, sucesora de la anterior, lo que, según ellos, implicaba un cambio de las condiciones existentes. Del estudio de la información facilitada por la Administración autonómica se desprendió que como la promoción obtuvo la calificación provisional de VPP en 2007, entonces le era de aplicación una disposición reglamentaria que disponía que los promotores debían presentar en el plazo máximo de treinta meses, desde la calificación provisional, la solicitud de calificación definitiva, o bien pedir una prórroga, pero sin embargo todavía no se había resuelto sobre la caducidad del procedimiento ni se había incoado el correspondiente expediente sancionador por la posible infracción. Se recordó a la Administración autonómica que no estaba ejerciendo sus funciones de supervisión, control y sanción de la actuación de las promotoras de viviendas que ya habían obtenido calificación provisional; y se le señaló la recomendación formulada tiempo atrás por una queja similar; es decir, que tuviera en

cuenta la experiencia adquirida en los últimos años, las sentencias dictadas sobre cantidades anticipadas entregadas por los ciudadanos para la adquisición de una vivienda protegida, así como las normas promulgadas por otras CCAA. En su virtud, se recomendaba que estudiara su Reglamento de VPP y su régimen sancionador de viviendas protegidas. También se le indicó que la normativa vigente en la comunidad autónoma sobre cantidades anticipadas no era suficiente para garantizar por sí sola los derechos e intereses de los interesados, por lo que se deberían añadir otros supuestos específicos en que, además del inicio de las actuaciones contra el promotor, los adquirentes o adjudicatarios de viviendas tuvieran otras alternativas que les pudieran resultar más favorables, así como otras garantías que extendieran su ámbito de aplicación a todas las viviendas protegidas durante el período comprendido entre el contrato de compraventa o la adjudicación y el otorgamiento de la escritura pública; la aplicación de las cantidades anticipadas exclusivamente a la construcción, que deben ser ingresadas en una cuenta separada con distinción de cualquier otra clase de fondos de la promotora; la autorización previa por la Administración para que el promotor pudiera percibir esas cantidades una vez comprobados ciertos extremos; el establecimiento de un límite a las cantidades entregadas a cuenta por los adquirentes o adjudicatarios; la ampliación de la tipificación de las infracciones y de sus correspondientes sanciones, etcétera.

Además de las anteriores recomendaciones y como quiera que dicha Administración informó que ya habían tenido entrada en su dependencias 34 denuncias sobre esa promoción por pretender un sobreprecio, y que se encontraba en período de información reservada para conocer las circunstancias del caso concreto, la Institución le sugirió que supervisara si era o no conforme a la ley la pretensión de la promotora de que quienes se habían adherido a la comunidad de propietarios adquiriendo como comuneros-promotores, acudieran a las oficinas de la nueva empresa para firmar un nuevo contrato, a lo cual se habían negado. También se le sugirió que, ante el incumplimiento por la promotora de lo dispuesto en la reglamentación, se le incoara un procedimiento sancionador por posible infracción grave al no solicitar la calificación definitiva en el plazo señalado, y que adoptara las medidas necesarias para que quienes habían participado en esa promoción y entregado cantidades anticipadas para la adquisición de una vivienda, las tuvieran debidamente aseguradas, sin perjuicio de concluir cuanto antes los expedientes de información previa reservada (10031399, 10031385, 10032325, 10032437, 10033660, 10034544, 11009263 y 11009507).

Acerca de las propuestas dirigidas a que se resolvieran con la mayor diligencia los expedientes que se encontraban en fase de requerir al promotor el aval bancario o póliza que garantizase las cantidades entregadas a cuenta, asunto a que aludimos en el informe anterior, no han sido aceptadas por la Administración autonómica porque, nos ha dicho, son cuestiones que exceden del ámbito de la comunidad autónoma (09013080). Tampoco se ha aceptado nuestra propuesta acerca de la escasa ejecución de las 4.000 viviendas que se había previsto adjudicar con el «Plan alquila para jóvenes» (Ayuntamiento de Madrid), en una investigación de oficio abierta por publicidad municipal escasa o poco actualizada. Nos referimos a una campaña institucional de publicidad sobre un programa o plan de relevancia e interés social, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilizó un soporte de difusión promovida por entidades públicas. Se había difundido que se iban a construir o adjudicar 4.000 viviendas, pero varios años después se habían entregado sólo 124 (10024763).

14.2.11. Renta básica de emancipación de los jóvenes

El elevado volumen de quejas recibidas e investigaciones efectuadas (véanse los informes precedentes: 385 quejas en 2008, 628 en 2009, 532 en 2010 y 490 en el ejercicio a que se refiere el presente informe anual), planteaba en la Institución una disfuncional tramitación individual y normalizada de los expedientes, lo cual ha requerido modificar el sistema utilizado hasta ahora. Con carácter general, las quejas remitidas por los ciudadanos se reducen a señalar que tienen reconocido el derecho a la RBE y que no han percibido la ayuda, aunque su expediente no está afectado por ninguna incidencia. En agosto de 2011 la Institución modificó el método de tramitación de estas quejas con la finalidad de agilizarla sin mermar la eficacia de la intervención de esta Institución, de tal manera que se consideró procedente (1.º) iniciar una investigación de oficio (11016985) sobre los problemas generales detectados en la gestión por las administraciones de las ayudas concedidas, y (2.º) acordar con la entonces Dirección General de Arquitectura y Vivienda del Ministerio de Fomento una gestión simplificada de los expedientes, consistente en la remisión semanal por esta Institución de un mensaje electrónico con la relación de quejas recibidas sobre demoras en la percepción de la RBE, que es contestado también semanalmente por el ministerio, donde sintetiza la situación de cada expediente.

Los expedientes pueden clasificarse en dos grupos: RBE ya cobrada por los reclamantes cuando la Administración remite su informe (11020256) o RBE aprobada y que se cobrará en fechas próximas (11020551). De esta forma, y para la tranquilidad de gran parte de los comparecientes, reciben estos una pronta contestación por parte de esta Institución explicándoles la situación. En el resto de los expedientes —una minoría— donde el ministerio indica que hay alguna incidencia, se procede a la tramitación individual de la queja.

Pues bien, las deficiencias detectadas en 2011 en la aplicación del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, regulador de la RBE, son en su gran mayoría las mismas ya indicadas en informes precedentes. En 2011 cabe hacer mención especial a la demora en que incurre el Ministerio de Fomento al resolver los expedientes con algún tipo de incidencia una vez subsanadas por los comparecientes. En efecto, es frecuente que la Administración detecte en la solicitud para el reconocimiento del derecho a la RBE que no cumple los requisitos para percibirla, habitualmente los del artículo 3.3 del RD 1472/2007: 1) falta la domiciliación bancaria de la ayuda en alguna de las entidades de crédito colaboradoras del ministerio; 2) falta la domiciliación bancaria del pago del alquiler; 3) no se está al corriente del pago periódico del pago del alquiler; 4) no se está al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. Pero solventadas por los interesados el defecto o defectos, la Administración no lo corrobora ni resuelve favorablemente el incidente hasta transcurridos varios meses, tiempo durante el cual el pago de la ayuda no se produce (11019043, 11019825, 11019959, 11021388 y 11021904).

La Institución considera que no siempre se tienen en cuenta como deberían las particulares circunstancias de quienes son destinatarios de este apoyo económico, ni los problemas de importancia que les supone dejar de percibirlo durante meses, lo cual mueve a los interesados a reaccionar sin tardanza, sin que suceda lo mismo con la Administración para confirmar la subsanación de defectos y proceder al pago de la ayuda pendiente de cobro. En estos casos, el ciudadano puede inicialmente haber padecido los efectos de la demora en resolver la solicitud del reconocimiento del derecho a la RBE (por las comunidades autónomas) y posteriormente la tardanza en que la inciden-

cia detectada quede resuelta. No extraña a esta Institución que los ciudadanos presenten gran número de quejas al respecto (como muestra, 11012083, 11013038, 11015828 y 11019249).

Pero con la entrada en vigor el 1 de enero de 2012 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se deja sin efecto la medida de política económica de carácter coyuntural que regulaba el Real Decreto 1472/2007, que ha sido derogado (disposición derogatoria primera). Es decir, no se reconocerá a beneficiarios nuevos.

Los beneficiarios con derecho ya reconocido continúan disfrutándolo en las condiciones establecidas en el real decreto derogado y en los términos de la resolución de reconocimiento. Se permite, con carácter excepcional, ser beneficiario del derecho a la RBE a quienes lo hubieran solicitado antes del 1 de enero de 2012.

14.2.12. Sociedad Pública de Alquiler

La Sociedad Pública de Alquiler (en adelante, SPA) es una sociedad anónima de titularidad pública, mediante la cual se pretende coadyuvar al cumplimiento del mandato constitucional a los poderes públicos contenido en el artículo 47 CE, acerca de promover las condiciones necesarias y establecer las normas que hagan efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Para ello, realiza una mediación a instancia del arrendador y asume determinadas obligaciones con las partes contratantes.

Debemos resaltar que tanto el contrato de mediación suscrito entre la SPA y el arrendador, como el de arrendamiento entre las partes con la intervención de la SPA, son contratos de naturaleza civil y están sometidos a la legislación civil; ello supone que la labor de supervisión de esta Institución respecto de la actuación de la SPA no puede extenderse al análisis del cumplimiento de las cláusulas contractuales. Sin embargo, debido a su número (159 quejas recibidas en 2011) no podemos dejar de llamar la atención sobre los ciudadanos que se han dirigido a esta Institución manifestando su disconformidad con determinadas actuaciones de la SPA, tales como la modificación unilateral de los contratos suscritos, el incumplimiento de las condiciones estipuladas, los retrasos en la devolución de las fianzas y la falta de contestación a los escritos de los interesados.

Especialmente llamativo es el caso de los propietarios de viviendas que encargaron a la SPA la gestión integral del arrendamiento de la vivienda por un período de cinco años, prorrogables. Entre las condiciones estipuladas, la SPA garantizaba al propietario que recibiría el importe pactado (renta normalmente mensual), también en los períodos de desocupación de la vivienda. Sin embargo, muchos propietarios se han dirigido a esta Institución manifestando que al poco tiempo de producirse el fin de la ocupación de la vivienda por cualquier causa, han recibido un buro-sms de la SPA en el que se les informaba de la «redefinición» del contrato ofreciéndole servicios de «alquiler con garantías», que consiste esencialmente en eliminar la obligación de garantizar la cantidad mensual pactada en los períodos de desocupación de la vivienda, entendiendo que el particular aceptaba si no había aviso fehaciente en contrario dentro de los 7 días siguientes al buro-sms.

A la luz de la jurisprudencia, a esta Institución le surgen dudas acerca de que en los casos examinados se den las condiciones excepcionales sentadas por el Tribunal Supremo para que la modificación unilateral de los contratos suscritos por la SPA pueda considerarse ajustada a Derecho. En cualquier caso, considera esta Institución que

las comunicaciones dirigidas a los interesados, por un simple buro-sms casi telegráfico, genera inseguridad jurídica y puede suponer una quiebra del principio de confianza legítima que debe respetar la SPA en su actuación, en su condición de ente adscrito a la Administración Pública. Esta condición justifica la intervención de esta Institución y ello ha dado lugar a que se haya iniciado una investigación de oficio ante la Sociedad Pública de Alquiler sobre la adecuación a Derecho del criterio mantenido por esa entidad (11019716).

14.2.13. Barreras arquitectónicas

Desde el punto de vista urbanístico y constructivo, que son los tratados en este apartado del presente informe anual, en 2011 también se han investigado quejas sobre barreras arquitectónicas en inmuebles públicos y privados, que impiden o dificultan gravemente la circulación y el acceso a estos edificios. Hemos de reconocer que en la mayoría de los casos encontramos una favorable disposición de las administraciones para eliminarlas de los edificios públicos. En ocasiones, debido a las características especiales del inmueble, no es posible hacerlo totalmente accesible, pero hemos comprobado que algunas administraciones ofrecen opciones imaginativas, como la instalación de un pulsador para que aquellas personas que por su condición física no puedan acceder a la planta superior, donde se encuentran las oficinas, llamen y sean atendidos en la planta baja (11016088).

Sin embargo, una favorable disposición no es suficiente, y hemos encontrado casos de paralización y aplazamiento de actuaciones dirigidas a la eliminación de barreras fundamentándolo en la situación económica actual (11018071). Inquieta a esta Institución que esta justificación se convierta en un tópico formal, puesto que la adecuación de entornos y edificios es necesaria para que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos y libertades en condiciones de igualdad con las demás.

También preocupa a esta Institución que 8 años después de la aprobación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, no se hayan aprobado las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público. Por ello, esta Institución ha iniciado una investigación de oficio (11024065).

Con todo, el mayor número de quejas corresponde a barreras arquitectónicas en edificios privados, en concreto por las obras de adecuación de los elementos comunes y acceso a las viviendas en las comunidades de propietarios, y su financiación. Las funciones de esta Institución no alcanzan a investigar los conflictos privados, aunque se facilita a los interesados información sobre la legislación aplicable a su caso (11009189, 11014350, 11016795, 11021675, 11022167 y 11022573). No podemos dejar de reseñar las modificaciones introducidas en la Ley de Propiedad Horizontal por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por las que las comunidades de propietarios, a instancia de aquellos en cuya vivienda habiten, trabajen o presten servicio voluntario personas con discapacidad, o mayores de setenta años, están obligadas a realizar las obras de accesibilidad necesarias para que los elementos comunes puedan ser objeto de un uso adecuado a la discapacidad; lo mismo para la instalación de dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la comunicación con el exterior, cuyo importe no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes; e incluso, las reformas

que sobrepasen dicha cantidad, siempre que la comunidad haya acordado válidamente ejecutarlas.

Sin embargo, y respecto de la financiación de las obras de accesibilidad, pese a que la Ley 26/2011, de 1 de agosto, haya introducido un apartado fundamental para los propietarios con dificultades económicas, como es la exclusión del pago de la derrama a los vecinos cuyos ingresos anuales sean inferiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), debemos advertir que el problema no queda resuelto. Entiende esta Institución que la eliminación de barreras arquitectónicas no podrá hacerse efectiva si únicamente se cuenta con el esfuerzo de los ciudadanos, por lo cual es imprescindible que las administraciones públicas colaboren. Por ello, las políticas municipales de fomento mediante ayudas y subvenciones a las comunidades de propietarios deben ser un objetivo prioritario. Confía esta Institución en que el anuncio contenido en la disposición adicional octava de la Ley 26/2011, sobre el establecimiento de líneas de ayudas dirigidas a las comunidades de propietarios para la realización de actuaciones y obras de accesibilidad, se oriente a la mejora de la calidad de vida de personas con discapacidad y de las personas mayores, y se convierta en una realidad efectiva.

15. ADMINISTRACIÓN LOCAL

15.1. Información y participación ciudadana

De acuerdo con los postulados de participación y de información que contiene la Constitución española (arts. 9.2, 23.1 y 105.b), la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) reconoce y regula el derecho de los ciudadanos a obtener la más amplia información posible sobre la actividad de las Corporaciones locales (art. 69.1), y lo refiere de modo más concreto a los vecinos, al reconocerles el derecho a ser informados previa petición razonada [art. 18.1.e)] y a asistir a las sesiones de los plenos municipales que, en principio, son públicas, y a obtener copias y certificaciones de los acuerdos locales, así como a consultar los archivos y registros locales dentro de determinados límites (art. 70).

El Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales define el contenido de lo que genéricamente cabe denominar como estatus del vecino, como un complejo de derechos y deberes que se derivan en su favor como consecuencia de hallarse integrado y formar parte de la comunidad vecinal, que vienen recogidos básicamente y de forma enunciativa en el artículo 18.1 de la LRBRL, y que hay que completar con lo establecido en los artículos 69 a 72 de la propia ley básica, relativos a los derechos de información y participación ciudadana, y todo ello sin olvidar el compendio que sobre los derechos del ciudadano, como administrado, recoge el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPA).

Pues bien, sobre todos esos aspectos relacionados con el derecho de información vecinal se han venido recibiendo quejas, la mayoría de ellas por la falta de contestación a las solicitudes y reclamaciones formuladas por los interesados en el ejercicio de tal derecho.

Por ejemplo, la falta de información pública de las actuaciones municipales, incluidos los acuerdos aprobados por la Junta de Gobierno, dio lugar a la admisión de una queja ante el Ayuntamiento de El Boalo (Madrid), que en su informe venía a reconocer

la obligación de dar publicidad al contenido de las sesiones plenarias y de los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones de la alcaldía, derivada de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, aun cuando se alegaba que su cumplimiento se veía dificultado por la escasez de personal para la confección de tales extractos o resúmenes. No obstante ello, el informe finalizaba diciendo que se había acordado disponer lo pertinente para que en lo sucesivo se hagan públicos los extractos de los acuerdos que se adopten, en los términos contemplados en la normativa de aplicación dentro de las disponibilidades, y cuya misión se encomendará de forma concreta a un empleado municipal (10028763).

Sin perjuicio de las previsiones legales del derecho de información municipal reconocido en general a los vecinos, el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales establece algunas precisiones específicas respecto del ejercicio de tal derecho por parte de las asociaciones vecinales, cuando se trata de asuntos relacionados con el objeto social de la entidad definido en sus respectivos estatutos sociales.

Así, se les reconoce la posibilidad de intervenir en los plenos en los que se trate algún asunto en cuya tramitación hayan participado (art. 228), y también el de recibir en su domicilio social las convocatorias de los órganos colegiados municipales que celebran sesiones públicas, cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad, así como las resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales en esos mismos asuntos (art. 234).

Pues bien, precisamente, la falta de contestación en general a sus escritos, y más en particular a una reclamación presentada en reiteradas ocasiones, a lo largo de 2009 y 2010, en relación con los graves problemas de circulación de la vía de servicio de la carretera de Granada, en la que está situado su domicilio social, era el objeto de la queja presentada por una asociación de vecinos de Lorca (Murcia).

Las alegaciones formuladas por la asociación lo eran de dos tipos: en primer lugar, se quejaban de que no se les contestase directamente a sus reclamaciones si no era previa la presentación de una queja ante esta Institución, lo que ya había ocurrido con anterioridad, y en segundo lugar, se ceñían al hecho concreto de que no se hubiese resuelto aún el problema de la señalización contradictoria de dirección obligatoria en los extremos de la calle en la que se residencia la asociación.

Comprobados tales extremos, se decidió formular al Ayuntamiento de Lorca un Recordatorio del deber legal derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPA, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados. Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento, aun cuando en su descargo se alegaba el importante número de escritos que la Asociación de Vecinos les dirige habitualmente. Por otro lado, se nos decía que el equipo de gobierno municipal, consciente de la importancia que para la defensa de los legítimos intereses de los ciudadanos tienen las 59 asociaciones de vecinos que existen en Lorca, lejos de ignorar sus pretensiones, siempre ha prestado un particular respeto por ellas aun cuando en ocasiones no se conteste expresamente sino mediante las actuaciones precisas, incluidas las reuniones con el equipo municipal, para la solución de los problemas planteados (09017270).

De la falta de respuesta a un elevado número de solicitudes de todo tipo (más de treinta en los dos últimos años) se quejaba una asociación de vecinos de Pla de Marco-Les Forquetes. Al parecer, el origen de todas esas solicitudes pendientes de contestación

era un acuerdo de 14 de octubre de 2008 del Pleno del Ayuntamiento, por el que se declaró definitivamente aprobado el programa de actuación integrada para la ordenación y desarrollo urbanístico del sector, como consecuencia del cual se emitió un informe técnico relativo al contenido de las modificaciones que resultaban necesarias en el proyecto de urbanización para su adaptación a las condiciones de aprobación del programa, con el añadido de que las obligaciones derivadas del programa aprobado, entre otras hacer frente al coste de las cargas de urbanización de las infraestructuras previstas como dotación de servicios urbanísticos de las viviendas del sector, resultaban a cargo de los vecinos propietarios de las mismas.

El informe finalizaba diciendo que los vecinos afectados, y más concretamente las dos asociaciones de vecinos formadas en el Pla de Marco—Les Forquetes, una de ellas la promotora de la queja presentada ante esta Institución, eran conocedoras de la situación, y que se habían mantenido y seguían manteniéndose multitud de reuniones con los mismos, a los efectos de tenerlos puntualmente informados de la situación urbanística y de la gestión necesaria para acondicionar debidamente el sector, añadiéndose que en dichas reuniones se habían abordado el resto de los temas a los que se hacía referencia en los numerosos escritos pendientes, cuya contestación expresa no se había llevado efectivamente a cabo, alegándose la escasez de recursos económicos y de personal (10017824).

Respecto de la publicidad de las actas de los órganos de gobierno municipales, hay que distinguir entre el derecho a obtener certificaciones de los acuerdos reflejados en las actas y el derecho a consultar las propias actas allí donde se guardan, en la sede del ayuntamiento bajo la custodia del secretario, y por otra parte con el derecho a obtener copias de las mismas en su totalidad.

Al respecto, cabe decir que solo los dos primeros derechos citados están reconocidos para aquellos que ostenten la condición de interesados y siempre salvaguardando el derecho a la intimidad de las personas cuyos datos pudieran estar reflejados en las actas. Lo anterior no es contradictorio con el hecho de que determinados ayuntamientos accedan a facilitar copias de las actas e incluso a publicarlas en las páginas web municipales, aunque ello, lógicamente, debe ser hecho con la salvaguardia a que antes se ha aludido de los derechos de los ciudadanos cuyos datos personales se ven reflejados en ellas.

Por esta razón, se concluyó la tramitación de una queja de una asociación, a quien se le había desestimado la solicitud de una copia de las actas de determinados plenos municipales, desestimación que según el informe recibido del Ayuntamiento de Torremocha de Jarama (Madrid) se había fundado precisamente en la existencia de tales actas de acuerdos no relativos a la asociación solicitante, en los que constaban datos personales amparados por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, razón por la cual se les había propuesto la posibilidad de expedirles certificaciones de los acuerdos en los que la asociación estaba interesada (10034527).

Las restricciones del acceso de los vecinos a los plenos, pueden suponer, en ocasiones, una limitación del principio de publicidad de las sesiones del pleno, que ampara, en circunstancias normales, el libre acceso a dichas sesiones en ejercicio del derecho fundamental que el artículo 23.1 de la Constitución reconoce a todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, y ello sin perjuicio de la potestad de policía interna que el alcalde tiene para ordenar el desarrollo de las sesiones del pleno, aunque ello no

suponga que pueda impedir el acceso a las mismas, salvo que las circunstancias concurrentes justifiquen una decisión de tal naturaleza.

Precisamente las dificultades para el acceso público y libre de los ciudadanos a los Plenos del Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga) desde que se produjo la toma de posesión del equipo de gobierno municipal a raíz de las elecciones del pasado año de 2011, fueron denunciadas en dos quejas coincidentes en señalar que varios ciudadanos no habían podido acceder al Pleno constitutivo de la nueva Corporación, al impedírselo la policía a la entrada de la casa consistorial, al parecer porque desde primeras horas de la mañana se habían presentado inusitadamente multitud de personas de la tercera edad que habían copado el aforo, circunstancias que se habrían repetido en el siguiente pleno en el que se les habría vuelto a impedir la entrada alegándose la necesidad de invitación o de reserva previa.

La queja fue admitida a trámite ante las alegaciones de los interesados que manifestaban que parecía como si se hubiese decidido por motivos desconocidos limitar el acceso a los plenos, procediéndose para ello a invitar a personas afines para que se llenase el salón y así impedir el acceso al resto de la población, lo que supondría una manera de actuar arbitraria y carente de toda legitimidad.

No obstante lo anterior, del informe del Ayuntamiento de Fuengirola se deducía que en ningún momento se había pretendido impedir el acceso a los plenos, que son públicos, sino que la restricción se había debido a la concurrencia de un exceso de personas con interés en asistir a los mismos, lo que había llevado por motivos de seguridad a impedir la entrada cuando ya no existían asientos libres (11019208 y 11020293).

La participación puede verse obstaculizada, a veces, por decisiones como la supresión del turno de ruegos y preguntas en el orden del día de las sesiones ordinarias, lo que supondría un incumplimiento de las previsiones contempladas en el artículo 82.4 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, que, en lo referido a los requisitos de la celebración de las sesiones plenarias establece: «En el orden del día de las sesiones ordinarias se incluirá siempre el punto de ruegos y preguntas». Y ello era lo que se alegaba en una queja tramitada ante el Ayuntamiento de Ciempozuelos (Madrid), aunque finalmente se comprobó que la queja se debía no tanto a la supresión del turno en cuestión, que no se había producido, sino al hecho de que no se utilizase dicho turno para dar respuesta a las reclamaciones presentadas por los vecinos por medio de la página web municipal (11016272).

Mención especial cabe hacer este año a las quejas relativas al tratamiento dado por los ayuntamientos a la posibilidad de autorizar la grabación de los plenos municipales para la posterior reproducción y traslado de su contenido a los vecinos, asunto que debe ser tratado en relación con la posible colisión del derecho de información en que tal práctica se ampararía, con las obligaciones derivadas de las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de datos de carácter personal.

Hay que decir que el artículo 20 CE, por lo que aquí se trata, reconoce y protege los derechos a «expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción», así como a «comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión» [art. 20.1.a) y d) CE], añadiéndose a continuación que «el ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa» (art. 20.2 CE), para terminar disponiendo que estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos

reconocidos en el propio título I de la Constitución, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, «en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia» (art. 20.4 CE).

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha interpretado este precepto para puntualizar los derechos fundamentales que se contienen en el mismo, en los siguientes términos:

1.º Las libertades del artículo 20 de la Constitución, no son solo derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático. Dicho en otros términos, los derechos reconocidos por el artículo 20 no sólo protegen un interés individual, sino que son garantía de la opinión pública libremente formada e indisolublemente ligada con el pluralismo político.

2.º El ejercicio de los derechos de información y participación de los ciudadanos en el ámbito político y administrativo se funda, en un extremo esencial, en la libertad de información, que se desarrolla fundamentalmente a través de los medios de comunicación independientes, por lo que cualquier limitación o censura en la obtención de información se convierte en una vulneración de los principios informadores de estas libertades, esenciales para el funcionamiento del sistema democrático y, en particular, de los derechos fundamentales de los informadores, garantes del sistema.

3.º El ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información no tiene otros límites que los fijados explícita o implícitamente en la Constitución, por lo que se prohíbe cualquier interferencia y, en especial, la censura previa en las distintas formas en que puede plantearse.

4.º La prohibición o limitación, siquiera sea temporal, y no justificada en razones de espacio o en razones de alteración del orden, restringe de manera injustificada el derecho a la obtención y difusión de información de interés general.

5.º Las sesiones de los plenos municipales son públicas y, como tal, son susceptibles de ser grabadas y difundidas en medios de comunicación, salvo que de forma puntual se establezca lo contrario justificado en razones de las anteriormente expuestas.

Por otro lado, la Agencia Española de Protección de Datos se ha referido a la publicidad de los plenos municipales, en este caso en relación con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal. Así, por ejemplo, en su informe de 20 de diciembre de 2004, reiterado en varios posteriores, se mantiene que del tenor del artículo 70 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada al mismo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, respecto de la publicidad de las actividades municipales, se desprende que la ley determina la publicidad del contenido de las sesiones del Pleno, pero en ningún caso de las de la Junta de Gobierno, añadiendo el régimen de publicación de los acuerdos adoptados en los boletines oficiales.

De este modo, únicamente sería conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, la comunicación de datos, mediante su inclusión en Internet, cuando dichos datos se refieran a actos debatidos en el Pleno de la Corporación o a disposiciones objeto de publicación en el correspondiente boletín oficial, dado que

únicamente en estos supuestos la cesión se encontraría amparada, respectivamente, en una norma con rango de ley o en el hecho de que los datos se encuentren incorporados a fuentes accesibles al público. En los restantes supuestos, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, la publicación únicamente sería posible si se contase con el consentimiento del interesado o si los datos no pudieran, en ningún caso, vincularse con el propio interesado, cuestión esta que puede resultar sumamente compleja, dadas las características de una gran mayoría de los municipios, por cuanto un número reducido de datos, incluso sin incluir los meramente identificativos, podría identificar a aquel.

En otro informe posterior, la Agencia Española de Protección de Datos añadía a sus argumentos que sería conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, la emisión de las sesiones plenarias del Ayuntamiento, pues se trataría de una cesión amparada en el artículo 11.2.a) de la Ley Orgánica 15/1999, en virtud de lo establecido en el artículo 70 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, siempre que la Corporación en el uso de sus competencias no decidiese aplicar la excepción contenida en el artículo 70 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, esto es, que no se trate de asuntos cuyo debate y votación pudiera afectar al derecho fundamental de los ciudadanos reconocido en el artículo 18.1 de la norma fundamental. Por último se señalaba la conveniencia de informar a los afectados de que las sesiones plenarias de la Corporación irían a ser publicadas en Internet.

Sobre este asunto versaba la queja presentada por un vecino de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real), a quien se había denegado la grabación de los plenos municipales con objeto de su reproducción posterior en una página web dedicada a la información del municipio. Dicha denegación se había unido a la de otra solicitud cursada para que se le remitiese a su email personal una copia de la convocatoria de Plenos, tanto ordinarios como extraordinarios, antes de su celebración, con su correspondiente orden del día, así como la copia de las actas de los mismos.

Al respecto, alegaba el Ayuntamiento en primer lugar que, pese a que el artículo 88 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, establece el carácter público de las sesiones del Pleno, el uso de grabadoras no está expresamente contemplado en el precepto, de donde se pretendía inferir que permitir o prohibir el uso de grabadoras en las sesiones del pleno entraría dentro de las potestades de policía del alcalde y del propio Pleno respecto del desarrollo de las sesiones.

Por otro lado, se mantenía que el derecho a la información correspondería exclusivamente a los medios de difusión debidamente acreditados, con el límite siempre del respeto de los derechos reconocidos en los artículos 18.1 y 20.1.d) de la Constitución española, y dado que el peticionario no representaba a un medio de comunicación sino que era un particular, procedería la denegación en aras a la defensa de otros intereses en juego, teniendo en cuenta que en un pleno pueden tratarse aspectos que afecten a la intimidad de las personas o referirse a datos personales.

Por lo que se refiere al resto de las peticiones formuladas por el interesado, se decía en el informe que de conformidad con lo establecido en los artículos 80.3 y 81.2 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, solo existe obligación de notificar la convocatoria y el orden del día de las sesiones del Pleno a los miembros de la Corporación, pudiendo el resto de ciudadanos mantenerse informados de dichas convocatorias a través del anuncio que se expone en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, con una antelación de dos días hábiles a la celebración de la sesión, añadiéndose que, a fin de preservar el buen funcionamiento de

la Administración, no resultaría viable remitir la convocatoria de cada Pleno al *e-mail* personal de un vecino, ya que, si todos los vecinos solicitaran esta remisión, no existiría tiempo material ni medios personales para dar cumplimiento a esas peticiones. Esta queja se encuentra aún en tramitación (11024572).

Sobre este mismo asunto, a raíz de la tramitación de una queja ante el Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla), se nos comunicó que se había procedido a la apertura de un expediente para el estudio y resolución de la petición de autorización para grabar las sesiones del pleno municipal formulada por el promotor de la misma (11003902).

En cambio, una solicitud de autorización para la grabación de los plenos municipales cursada ante el Ayuntamiento de Camariñas (A Coruña), el 29 de julio de 2010, sigue pendiente de respuesta al no haberse recibido siquiera el preceptivo informe solicitado por esta Institución, y ello tras un tercer requerimiento (10023558).

Por su parte, el Ayuntamiento de Liendo (Cantabria) nos puso de manifiesto que no existía ninguna prohibición para la grabación de los plenos municipales y que se podían llevar a cabo con la correspondiente autorización de la Alcaldía. Según el informe recibido, no se había otorgado ninguna autorización al interesado porque no la había solicitado, y no obstante ello había pretendido llevar a cabo la grabación, lo que dio lugar a un altercado que movió al alcalde a ordenar su desalojo del pleno para garantizar la buena marcha de la sesión y el mantenimiento del orden público, que con su conducta se había visto perturbado (10011981).

15.2. Actividades y servicios de las Corporaciones Locales

Como todos los años, han sido muy numerosas y variadas las quejas planteadas en relación con la actuación y funcionamiento de las Corporaciones locales y con las actividades que promueven y los servicios que prestan para satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus vecinos, lo que se explica por el carácter universal de las competencias que tienen atribuidas las administraciones locales, configuradas constitucionalmente como una de las piezas básicas de la organización del Estado desde una perspectiva territorial, cuya actividad puede decirse que alcanza a todos los sectores de la realidad a los que se extiende la acción pública.

En efecto, según el artículo 26.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas; b) En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos; c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público; d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Por otra parte, según el artículo 28 de la propia ley, los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las referidas a la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente. Quedan claras, por tanto, las causas de la variedad de las quejas recibidas en relación con el presente epígrafe.

Y así, se han recibido quejas sobre deficiencias en relación con el suministro y la potabilidad del agua corriente, la red de saneamiento y alcantarillado, los servicios de recogida de basuras y de limpieza viaria, el estado, conservación y condiciones de iluminación de las vías urbanas y de los caminos vecinales, así como la gestión de los cementerios. Y también sobre las normas de uso y las tasas establecidas para la utilización de las instalaciones deportivas, el estado de mantenimiento y seguridad de los parques infantiles, las condiciones de disfrute y aprovechamiento de los bienes comunales, el ejercicio de las facultades relativas al mantenimiento y recuperación de los bienes públicos, y las condiciones de tenencia y uso de animales domésticos.

El mal estado de las vías públicas urbanas y los caminos rurales ha dado lugar a muy numerosas quejas que han sido admitidas, bien por la falta de respuesta de los ayuntamientos concernidos a las reclamaciones de sus vecinos, bien por la peligrosidad que la situación denunciada implicaba para el tránsito.

En ocasiones, ni siquiera la peligrosidad de la situación mueve a las administraciones implicadas a adoptar una solución, como se ha puesto de manifiesto en la tramitación de la queja de un vecino de Aranjuez (Madrid) poniendo de manifiesto que, a pesar de las numerosas denuncias presentadas respecto de la peligrosidad del puente cercano a la estación del ferrocarril, por el que hay que atravesar para ir de su domicilio al trabajo, no se había adoptado medida alguna para solucionar o al menos paliar el problema, consistente en la existencia de unas aceras minúsculas y en mal estado, unas barandillas también en mal estado y la carencia de alumbrado, lo que aumenta la peligrosidad a la hora de utilizarlo por las noches.

En un primer informe, el Ayuntamiento de Aranjuez nos dio cuenta de un acuerdo adoptado el 9 de julio de 2009 instando al Ministerio de Fomento, a Renfe y a Adif, para que se construyera una pasarela adosada al puente, sin haber recibido respuesta alguna.

Por su parte, el Ministerio de Fomento y las dos empresas citadas se han mantenido en la postura de que las obras precisas para la conservación y remodelación del puente en cuestión y la posible construcción de una pasarela adosada al mismo no son de su competencia, y en cambio le correspondería realizarlas al Ayuntamiento en el ejercicio de las facultades urbanísticas de ámbito local.

A la vista de que ninguna de las administraciones implicadas parece querer asumir las competencias para resolver el problema planteado, y al objeto de completar la información que obra en nuestro poder, esta Institución ha resuelto solicitar del Ayuntamiento de Aranjuez un informe actualizado acerca del estado de la situación de peligrosidad del «puente de la estación», así como sobre la virtualidad de la solución alternativa a que se aludía en un informe de los servicios técnicos municipales, que se nos envió en su día, en el que se mencionaba la posibilidad de la ejecución de otro paso a distinto nivel dentro del Plan Especial de Infraestructuras denominado «Avenida de Loyola» (10000259).

A veces, las deficiencias revisten mayor peligro por afectar a los accesos de colegios públicos, como sucedía en un colegio de educación infantil de Alcorcón (Madrid) donde una falla del terreno hacía peligroso su paso por él, especialmente el de los más pequeños, situación agravada en las épocas de lluvia, asunto éste sobre el que la promotora de la queja, madre de un alumno, afirmaba que ante sus reclamaciones lo único que había conseguido era la colocación de unas vallas.

Al respecto, el Ayuntamiento de Alcorcón reconoció la presencia de un hundimiento en el pavimento en el acceso al edificio, en el que se había producido un socavón de importantes dimensiones (unos 15 metros cuadrados) con el consiguiente riesgo de caída. Asimismo se reconocía que tratándose del acceso al edificio de educación infantil, se consideraba necesario y urgente averiguar el origen del socavón, así como proceder a su reparación inmediata. No obstante, dado que no se adelantaba ninguna previsión al respecto, se ha solicitado un nuevo informe sobre los planes existentes para dar una solución definitiva al problema (11021694).

A raíz del luctuoso suceso en el que un estudiante extranjero perdió la vida al precipitarse, al parecer accidentalmente, al cauce del río Manzanares, diversos medios de comunicación se hicieron eco de las quejas vecinales en relación con la falta de seguridad existente en diversas zonas del denominado proyecto Madrid Río, en concreto en la zona próxima al cauce y a los estanques en el entorno del paseo de la Virgen del Puerto, en donde la ausencia de barreras físicas o la discontinuidad de las mismas incrementa el riesgo de que accidentes de este tipo pudieran repetirse en el futuro.

A la vista de ello, esta Institución, al amparo del artículo 9.1 de la Ley 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, consideró oportuno solicitar un informe al Ayuntamiento de Madrid sobre el particular, así como sobre las eventuales medidas adicionales que pudieran adoptarse en el entorno mencionado, a fin de garantizar la seguridad en un espacio público que previsiblemente tendrá en un futuro próximo un uso masivo.

En el informe recibido se nos comunicó que los bordes del río Manzanares en el ámbito de actuación del proyecto Madrid Río, se encuentran debidamente vallados, no existiendo ausencia de barreras ni discontinuidad de las mismas a lo largo de todo el curso del río, incluida la zona concreta en la que se produjo el accidente.

En cuanto a los estanques en el entorno del paseo de la Virgen del Puerto (cuatro fuentes situadas al norte y al sur del Puente de Segovia y en ambas márgenes del río) se decía que están configuradas como zonas de estancia, en las que, en un caso, existen gradas que descienden hasta la propia lámina de agua, que permiten a los ciudadanos sentarse en ellas para descansar en la cercanía del agua y tener una privilegiada vista del Puente de Segovia, bien de interés cultural en la categoría de monumento. Se trata, al parecer, de una lámina de agua con una profundidad aproximada de 30 centímetros que no está vallada, aunque de conformidad con lo establecido por el artículo 32 de la vigente Ordenanza de gestión y uso eficiente del agua de la ciudad de Madrid, está prohibido acceder o bañarse en ella, existiendo señalización expresa y visible en la que se avisa de esta prohibición. Sobre este asunto, se añade en el informe recibido que la existencia de fuentes y estanques de escasa profundidad en zonas públicas de gran afluencia de público es perfectamente compatible con su funcionalidad y seguridad, sobre la base de la mencionada prohibición de acceder a las mismas.

El informe concluía anunciando que, aun cuando las riberas del río Manzanares en todo el ámbito que ha sido objeto de la actuación identificada como Madrid Río se encuentran valladas, el Ayuntamiento va a implantar adicionalmente señales en los bordes del río que llamen a la precaución en esas zonas (11007972).

El hecho de no haber sido recepcionada definitivamente por el Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante), era la causa de que los problemas de una urbanización concreta de dicho término municipal permanezcan sin resolver. Dichos problemas, según la reclamación del promotor de la queja eran los siguientes: 1) la carencia del servicio de alumbrado público; 2) la falta de limpieza en general, al existir muy pocos contenedores

y barrerse la calzada de forma ocasional; 3) el abandono y suciedad de los jardines y zonas verdes; 4) la existencia de escombros y basuras en parcelas colindantes a la urbanización; 5) la ausencia de conexión telefónica.

Respecto de la falta de iluminación se nos dijo que, al no estar recepcionada la instalación, la obligación de conservarla, en tanto ello no se produjese, le corresponde al urbanizador del mismo. Al parecer, en el expediente de la obra consta un informe técnico relacionando una serie de deficiencias en cuanto a la ejecución de la instalación y condicionando la recepción a la subsanación de las mismas, y puesto que ello no se ha producido, el Ayuntamiento está en vías de resolver el problema mediante la ejecución de los avales depositados en garantía de dichas obras, trámite administrativo que ya se ha llevado a cabo.

Por otra parte, se nos comunicó que ya han sido recepcionadas las infraestructuras de saneamiento, agua potable y pavimento en el viario público por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 4 de marzo de 2011. No obstante, se nos dijo también que las zonas verdes del sector no habían sido recepcionadas por diversos problemas recogidos en el expediente de recepción del mismo (incorrecta ejecución, falta de documentación a presentar, cambios respecto al proyecto de urbanización aprobado inicialmente, reparos en relación al mobiliario urbano, falta o inadecuado mantenimiento...) por lo que la responsabilidad de la conservación de las mismas, en tanto no se produzca dicha recepción, le corresponde también al promotor. No obstante, visto que el urbanizador no ha procedido a la subsanación de los defectos indicados, se están realizando los trámites pertinentes para la realización forzosa de dichas obras, ejecutando los avales depositados en su momento a tal efecto.

Por otra parte, respecto de la falta de infraestructuras de telefonía fija, se nos dice que, en el proyecto de urbanización modificado del sector, se contempla la ejecución de infraestructuras urbanas de telefonía para dar servicio a todas las viviendas que se construyan. En concreto, en la Memoria de dicho proyecto se especifica que el diseño propuesto ha sido aprobado por la empresa de telefonía, y que una vez que se establezca por los promotores la situación exacta de las viviendas dentro de la manzana, podrá ser ampliado el desarrollo de la red, aun cuando el costo derivado de esta ampliación correrá a cargo de los propietarios. A su vez, en el pliego de condiciones particulares del mencionado proyecto modificado se especifica que el cableado de la red de alimentación y de distribución será ejecutado por y a cargo de la empresa de telefonía, siendo la ejecución de la red de dispersión (cables de acometida) a cargo de cada promotor de viviendas.

Con estos antecedentes, se nos dice que en los planos de final de obra aportados por la urbanizadora no consta el informe técnico favorable a la recepción municipal de dichas infraestructuras de telefonía, ni certificado de conformidad a dicha instalación por parte de la compañía de servicios, pues al parecer existen desavenencias entre ésta y la urbanizadora, con lo que su recepción provisional no se ha producido a fecha de hoy, habiéndose llegado a un acuerdo por el que la empresa de telefonía autoriza el uso de sus infraestructuras a los únicos efectos de prestar servicios de telecomunicaciones al Instituto de Educación Secundaria ubicado en el sector, pero no al resto de parcelas residenciales.

El informe finaliza diciendo que el Ayuntamiento es consciente y está plenamente sensibilizado con un problema que afecta a numerosos vecinos de la zona y que ya ha intentado mediar entre ambas partes para solucionar el conflicto generado por la falta de acuerdo para aceptar las infraestructuras por parte de la compañía telefónica, por

problemas de adaptación de las mismas a la normativa técnica actual, estando estudiándose soluciones alternativas para que los usuarios residentes del sector puedan disponer de los servicios de telefonía a los que tienen derecho, para concluir afirmando que, puesto que se procederá a la ejecución del aval correspondiente, en el caso de que la urbanizadora no proceda a la correcta ejecución, reparación y/o adaptación de las obras pendientes (telefonía y zonas verdes) en los plazos que se les conceda, el Ayuntamiento procederá a la realización de dichas obras en los plazos mínimos que permita la ley, con el fin de dotar a la urbanización y sus vecinos de los servicios públicos a los que tienen pleno derecho (11006947 y 11008150).

La falta de limpieza y el mal estado de conservación de las calles de una urbanización de Collado Mediano (Madrid) dio lugar a la petición de un informe al Ayuntamiento, que nos comunicó que la limpieza se llevaba a cabo con asiduidad. No obstante, se admitía la existencia de baches en ciertas partes de las mismas, y se decía que, aunque se había asfaltado recientemente la zona de acceso, quedaba por asfaltar buena parte de la urbanización, como por otra parte ocurre en muchas otras calles del casco urbano por falta de financiación debido a la crisis económica. No obstante, se afirmaba que se estaban parcheando prácticamente todas las calles que lo necesitan y que en la urbanización de referencia se haría en breve.

En cuanto a la recogida de papel, se nos comunicó que no era el ayuntamiento quien la realiza, sino una empresa contratada a la cual se le advierte, cuando es necesario, que aumente la frecuencia de su recogida, añadiéndose que recientemente se instalaron contenedores soterrados para el resto de residuos, cosa que no se ha podido hacer en otras urbanizaciones (11003062).

Según los vecinos, desde que pasó a depender del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), la denominada «Barriada Militar», se encuentra en un proceso de degradación progresiva, con un grave grave deterioro de las aceras, calzadas y mobiliario urbano, que la ha convertido en un peligro para los viandantes.

Según el ayuntamiento, se trata de una urbanización de principios de los años setenta del siglo pasado, que fue recepcionada por él en el año 2009, en virtud del convenio de colaboración con el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (Invifas) y la subsiguiente aprobación, también por el Pleno municipal, del acta de cesión y aceptación de viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas en cumplimiento del convenio anterior. Tras ello, se aprobó por el Pleno municipal la encomienda de gestión a favor de una empresa de desarrollo de la ciudad, para la realización de las obras de acondicionamiento de infraestructuras inherentes a la reordenación urbana relativa a la colonia conforme al correspondiente convenio regulador que se firmó el 15 de julio de 2010.

Con estos antecedentes, se nos informó de que el 26 de abril de 2011 se aprobó el proyecto de urbanización de la colonia, con un presupuesto de ejecución material del proyecto de 1.917.787,00 euros, y se fijó el inicio de los trabajos para 16 de mayo de 2011. No obstante, las obras se paralizaron el 31 de octubre de 2011, estando ejecutado el proyecto en un 18,85 por ciento, al parecer por la crítica situación financiera de la empresa encargada, sometida actualmente a una auditoría por una consultora externa para aclarar su viabilidad, que se espera que esté lista a finales de inmediato.

El informe recibido concluía diciendo que, a lo largo del desarrollo de todas las actuaciones anteriormente descritas, se habían mantenido conversaciones con los vecinos de la barriada para informarles de la situación, reiterándoles que a la mayor breve-

dad posible, una vez aclarada la situación de la empresa promotora, se reanudarían las obras (11022730).

La necesidad de la eliminación de barreras arquitectónicas y urbanísticas, como rebajes en las aceras para favorecer su uso por los minusválidos en sillas de ruedas, los carritos de bebés, etc., o a la entrada de los propios edificios municipales cuya accesibilidad no se ha tenido en cuenta en los últimos años, ni tan siquiera en las obras nuevas realizadas, era el objeto de la queja presentada contra el Ayuntamiento de Callosa d'en Sarrià (Alicante).

Las reclamaciones alcanzaban también al mantenimiento de dos pequeñas zonas infantiles, al parecer en estado peligroso, una de ellas situada a escasos metros de una carretera comarcal, sin ningún tipo de barrera o elemento que evite que los niños crucen la calzada, con el peligro que eso conlleva, y la otra, más grande, que sí está dentro de una zona protegida, pero resulta peligrosa por tener un suelo blando totalmente roto y unos elementos de juego astillados, sucios y descuidados.

Otra de las reclamaciones reiteradamente planteadas por los promotores de la queja se refería a la necesidad de establecer limitaciones de velocidad en el casco antiguo, formado por calles muy estrechas, donde las puertas de entrada de las casas están a pie de calle, y todo ello en un núcleo muy habitado y con un gran número de gente mayor y niños.

En el informe recibido se alegaba que por parte del ayuntamiento se habían ejecutado en los últimos años diversas obras de adaptación de los accesos a los edificios públicos, a los efectos de cumplir con las disposiciones sobre accesibilidad, como la mejora del acceso a las dependencias de la casa consistorial, a todas las instalaciones del cementerio municipal, al polideportivo municipal, a la biblioteca pública y a la sala polivalente, al juzgado municipal y al museo de etnología. Y sobre la no realización de pasos y rebajes en las obras nuevas de viales, se nos comunicó que se estaban llevando a cabo obras de accesibilidad en las aceras de diversas calles y también la construcción de rampas de acceso a determinados inmuebles.

En cuanto a la circulación por el casco antiguo, se nos comunicó que la Junta de Gobierno Local, junto con los servicios técnicos y la Policía Local, había acordado que se procediese a la colocación de guardas tumbados al objeto de limitar la velocidad.

Y en lo relativo a las dos pequeñas zonas infantiles definidas como peligrosas, se reconoció respecto de una de ellas que el pavimento de seguridad presentaba algunas de las losetas de caucho desplazadas, así como la existencia de elementos de juego astillados, sucios y descuidados, con pintadas o grafitis. Esta queja se encuentra en tramitación (11004546).

A veces, las deficiencias en los servicios se deben al hecho de que las viviendas se encuentran en zonas no urbanizables respecto de las cuales no se han llevado a cabo las actuaciones de legalización pertinentes. Así sucedía en el caso planteado en la queja contra el Ayuntamiento de Marratxí (Mallorca) por la reclamación desatendida desde el año 2004 del asfaltado y la construcción de una acera en la calle en la que se ubica la vivienda del interesado, así como por la carencia del suministro de agua corriente.

A raíz de la tramitación de esta queja se nos informó de que en el solar actualmente propiedad del interesado existe construida una vivienda unifamiliar aislada, unas posteriores ampliaciones y una piscina anexa, estas últimas llevadas a cabo sin la preceptiva licencia, a lo que se añadía que no se había cedido aún al ayuntamiento la parte del solar destinada a vial que constaba en el proyecto original. Con estos antecedentes,

se nos comunicó que la parte norte del solar situado fuera de su actual cerramiento ocupa el espacio destinado a futuro vial público o calle, según las vigentes normas subsidiarias, como una prolongación de la calle, sin que hasta el momento conste cedido al ayuntamiento y escriturado a su favor, según los datos obrantes en los expedientes consultados, para concluir diciendo que el ayuntamiento no puede llevar a cabo ningún tipo de actuación hasta que el terreno sea de su propiedad, siendo precisa la cesión registral de la parte del interesado más las cesiones registrales de los dos propietarios de los solares situados entre el suyo y el tramo asfaltado y ya dotado de los correspondientes servicios, para poder acceder a la solicitud de dotación de los servicios urbanos demandados (11006583).

Lo mismo sucedía en la queja recibida respecto de la carencia de importantes infraestructuras, como la falta de pavimentación y alumbrado público y la inexistencia de alcantarillado, en la zona conocida como Prado el Ventorro de El Escorial (Madrid), que forma parte de un sector de suelo apto para urbanizar recogido en las normas subsidiarias de planeamiento municipal, que se encuentra pendiente de urbanizar y consolidar, estando el ayuntamiento a la espera de que se inicien, por parte de los propietarios privados del sector, los trámites necesarios para la formalización de la junta de compensación que permita la equitativa distribución de las cargas y beneficios entre las diversas propiedades del sector y se desarrolle el plan parcial de iniciativa privada, de acuerdo a lo contemplado en el planeamiento urbanístico (11024485).

Algo similar sucedía en las dos quejas tramitadas ante el Ayuntamiento de Valdorros (Burgos) por la falta de suministro de agua corriente a una urbanización, que según el informe recibido era de carácter privado con servicios propios e independientes de los municipales, a lo que se añadía que la concesión realizada por la Confederación Hidrográfica del Duero no la tenía el ayuntamiento sino una empresa privada, que disponía en la urbanización de dos depósitos para el abastecimiento de agua (10017156 y 11000709).

Las numerosas deficiencias en el suministro de agua potable puestas de manifiesto por los vecinos de una urbanización de Venturada (Madrid) resultaron ser consecuencia de la antigüedad de la infraestructura, motivo por el que está prevista la sustitución íntegra de la misma, para lo cual ha sido necesario firmar un convenio tripartito: Ayuntamiento-Canal de Isabel II y la correspondiente entidad urbanística colaboradora de conservación. Según el informe recibido, aun cuando todavía no se han iniciado las obras contempladas en el citado convenio, ya se encuentran en fase de redacción de proyectos y recaudación de cuotas por parte del Canal de Isabel II (10013638).

La existencia de una barrera urbanística consistente en una escalera con un desnivel considerable, dio lugar a la petición de un informe al Ayuntamiento de Madrid, que nos comunicó que la escalera en cuestión tiene como utilidad la conexión directa, salvando el elevado desnivel existente entre una colonia de viviendas y la avenida de la Albufera, aun cuando la accesibilidad libre de barreras urbanísticas a las viviendas mencionadas está garantizada desde la calle del Teniente Muñoz Díaz que conecta con la avenida de la Albufera, si bien el recorrido a realizar es más largo, como es habitual cuando la diferencia de cotas a salvar es elevada.

No obstante, se nos anunció que se está estudiando por el departamento competente la viabilidad técnica y el coste económico de la implantación de una nueva escalera o rampa adaptada a la normativa vigente en materia de accesibilidad, así como su impacto en las especies vegetales de la zona, y que en función de los resultados de dicho

estudio y dentro del contexto de las necesidades en materia de supresión de barreras del distrito de Puente de Vallecas, se analizará la prioridad de la actuación (10028523).

También a Madrid capital se refería la queja por el mal estado de conservación y dotación del barrio del Aeropuerto, en relación con la cual se recibió un informe del Ayuntamiento comunicándonos que por parte del concejal presidente del distrito se mantenían frecuentes reuniones con la asociación de vecinos promotora de la queja, en las que se van planteando las incidencias y necesidades del barrio, que se solucionan directamente si entran dentro del ámbito de competencias del distrito, y si se trata de competencias de otras áreas de gobierno son trasladadas a las mismas, habiendo sido objeto de tratamiento incluso aquellas que entran dentro del ámbito competencial de otras administraciones públicas, como es el caso del mal estado de la zona ajardinada junto a la A-2 (competencia del Ministerio de Fomento) o las deficiencias en el transporte escolar (de competencia de la Comunidad de Madrid), habiéndose instado de las mismas una solución adecuada.

Por lo que se refiere a los posibles problemas de contaminación derivada de la antena de telefonía móvil, objeto de diversas iniciativas planteadas por los distintos grupos políticos y asociaciones de vecinos del barrio, se nos informó de que se había solicitado un informe a la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en el cual, además de reconocer la competencia de dicha dirección general sobre el control de los indicadores de los niveles de emisión, se señalaba que con carácter previo a las autorizaciones de las estaciones se miden los niveles de emisiones de éstas, según la normativa establecida al respecto, y se vigila que estos niveles medidos no superen en ningún caso los valores de referencia establecidos en el Real Decreto 1066/2001, que garantizan la salud de las personas en lo referente a la exposición radioeléctrica de las personas.

Por otro lado, se nos comunicó que el barrio cuenta con una pequeña área infantil con elementos de juego para niños de diferentes edades, y que estaba prevista la instalación de un área de mayores, aun cuando los ajustes presupuestarios no la hicieron posible, estando prevista nuevamente dicha dotación cuando las partidas presupuestarias lo permitan, disponibilidad económica a la que también se supedita la mejora de calzadas y aceras, así como la instalación de otros elementos urbanos como bancos y bolardos. Y para finalizar con lo relativo a la instalación de un paso de peatones en una determinada calle del barrio, se admitió la propuesta de incluirlo en la próxima campaña de conservación de marcas viales que se efectúe en el distrito en cuestión (10032074).

A veces se denuncia la carencia de todos los servicios mínimos que vienen obligados a prestar los ayuntamientos a sus vecinos. Ello sucede, por ejemplo, en la queja relativa a las condiciones en las que se vive en la pedanía de Bujalcayado, perteneciente a Sigüenza (Guadalajara), en la que en la actualidad se encuentran viviendo solo cinco personas de forma permanente (existiendo en total 13 propietarios de casas) todos ellos sin los mínimos servicios que garanticen una salubridad aceptable, como el alcantarillado, o la acometida de agua corriente.

La queja la presentó una vecina que hace poco compró una casa allí que pretendía restaurar para montar un hotel de turismo rural, llevándose una sorpresa al enterarse de que no era solo la casa que había comprado la que carecía de todo servicio por ser muy antigua, sino que tal carencia afectaba a todo el pueblo. Al respecto, exponía que habiéndose personado en el ayuntamiento a expresar el problema de que para obtener los permisos de apertura necesita unos servicios mínimos como son el agua corriente y

el alcantarillado, recibió como respuesta que a ese pueblo no llegarán nunca esos servicios. Esta queja se encuentra aún en tramitación (11022008).

Se han repetido las quejas de vecinos de Madrid relativas al mal funcionamiento del servicio de limpieza y recogida de basuras que los interesados achacan a una disminución del personal dedicado a ello.

Sirva como ejemplo la denuncia por la situación de suciedad del Barrio de La Latina, Gran Vía de San Francisco planteada por los vecinos de la zona que se quejaban de los clientes, fundamentalmente jóvenes, de los diversos locales nocturnos de los alrededores, que en un gran número alivian sus necesidades contra las paredes de sus casas, con la consiguiente suciedad que ello produce, además del hedor y pestilencia insoportables que se originan en épocas de calor, a lo que se añade el mal funcionamiento del servicio de riego nocturno, ya que las unidades de limpieza pasan por la calzada y ni de lejos llegan a alcanzar la acera al tratarse de un bulevar bastante ancho. Esta queja no se admitió a trámite toda vez que los promotores de la misma no habían reclamado previamente ante el Ayuntamiento de Madrid (11016305).

Similar queja fue la presentada en lo referido a la limpieza de las calles del distrito de Carabanchel, a raíz de cuya tramitación se nos informó de que la limpieza se lleva a cabo por todos los medios asignados (barrido manual, peinado del entorno de contenedores, recogida de voluminosos, baldeo mecánico y eliminación de pintadas), pero que, no obstante ello, se iba a ejercer un atento seguimiento para verificar que la zona se mantenía en buen estado de manera habitual y que todos los servicios se cumplen con normalidad.

Por otra parte, se nos comunicó que el distrito de Carabanchel es el segundo con más áreas infantiles de la ciudad de Madrid (con un total de 151) y también uno de los mejor dotados en lo que a número de áreas para mayores se refiere (10 áreas), que se limpian a diario todas ellas, inspeccionándose cada dos días y realizándose un mantenimiento preventivo cada cuatro días, con el objeto de garantizar el buen estado y seguridad de las instalaciones. Por último, en relación con el estado en el que se encuentran las zonas verdes próximas al domicilio del promotor de la queja, nos informaron de que tras la visita de inspección realizada por los servicios técnicos municipales, se consideró que se encontraban en aceptable estado de conservación, y ello, no obstante, se iban a intensificar las labores de limpieza y mantenimiento de la misma (11013471).

Lo mismo manifestaba otro vecino de Puente de Vallecas, que se quejaba de que en 2010 el Ayuntamiento de Madrid había llevado a cabo un recorte del 15 por ciento de media en los contratos con las empresas encargadas de la limpieza viaria y la recogida de basuras, lo que se traducía en menos barrenderos, menos baldeos y recogida de contenedores de papel y vidrio cada más tiempo, dando lugar a una acumulación de suciedad en las calles, situación que previsiblemente se agravará en el año 2012 por los nuevos recortes presupuestarios.

Según las quejas recibidas, la suciedad se acumula en las aceras y entre los coches, las papeleras rebosan, los contenedores de basura y los de papel y vidrio están a tope y la suciedad se esparce y acumula alrededor. Además, en verano los efectivos de limpieza que estaban de vacaciones no fueron sustituidos, como antes se hacía, con la consiguiente agravación de la situación, y más por la actuación incívica de muchos ciudadanos que ensucian impunemente, tirando residuos a la calle como si ésta fuese un basurero: a las puertas de los bares se arrojan colillas, latas, servilletas; en los parques se hacen botellones y no se recogen los desperdicios; se sacan bolsas de basura a deshora dejándolas en

los alcorques, aceras y entre los coches. Y todo ello, según los vecinos ante la pasividad del ayuntamiento que no aplica su propia normativa al respecto, quedando sin sanción conductas de total falta de respeto a los demás, y ello pese a las múltiples denuncias presentadas, lo que da lugar, como consecuencia, a que los ciudadanos que cumplen con las normas y respetan a los demás se sientan desprotegidos.

Respecto de la disminución del número de efectivos para los servicios de limpieza y recogida de residuos, la contestación del Ayuntamiento de Madrid fue que, con motivo de las vacaciones, se produce habitualmente una reducción del personal directo de las labores de limpieza viaria en el término municipal, pero, no obstante, ello se lleva a cabo tras estudiar de manera pormenorizada cada una de las zonas en que se divide la ciudad, para adaptarse a las circunstancias de las mismas y que los efectivos sean suficientes para atender las necesidades de limpieza de la ciudad en los meses de verano.

Por lo que se refiere a los numerosos enseres arrojados por la ciudadanía que aparecen en la vía pública, la contestación fue que, realizada una visita de inspección, se había repartido una circular a las comunidades y establecimientos de la zona sobre las normas a seguir para la presentación de los residuos, tal y como indica la Ordenanza de limpieza de los espacios públicos y de gestión de residuos. Al respecto se añadía que, si la policía municipal o los agentes medioambientales observan a personas que incumplen con la citada ordenanza que prohíbe abandonar muebles, enseres, electrodomésticos y trastos viejos, bolsas, envases o similares en los espacios públicos, levantan acta e inician un expediente sancionador que contempla sanciones de entre 751 € y 1.500 €. Y para concluir, se nos decía que se continuará ejerciendo un atento seguimiento para verificar que la zona se mantenga en condiciones óptimas de manera habitual (10029966).

Vecinos de Carabanchel Alto denunciaron la inseguridad e insalubridad del acceso peatonal denominado Travesía del General Franco, en la que, al parecer, a ambos lados de la misma hubo en su momento una hilera de casas bajas que fueron quedando en ruinas pasando a ser una zona de «ocupación ilegal», hasta que, después de numerosas gestiones, se consiguió que dejara de serlo y que los solares fueran limpiados. Pero, según los interesados, los solares permanecieron limpios poco tiempo, y en la actualidad aparecen llenos de vegetación, basura y escombros, con el peligro que ello conlleva de incendios (al parecer, la zona se incendia con mucha frecuencia por culpa de la vegetación) e insalubridad, en especial para varios edificios de viviendas que lindan con los solares en cuestión.

Por otra parte, no solo existen problemas con el estado de los solares, sino también con el propio acceso peatonal que actualmente es casi intransitable, pues se trata de un paso con la base de cemento destrozada, con numerosos agujeros, desniveles, piedras, escombros y tierra que, cuando llueve, se convierte en un barrizal y muy resbaladizo, haciendo muy difícil su utilización y más durante la noche debido a la falta de iluminación, lo que hace que la peligrosidad se multiplique. La situación denunciada se agrava más teniendo en cuenta que es un acceso peatonal imprescindible para la zona, muy transitado, especialmente por niños que lo utilizan en sus desplazamientos a los centros escolares, y por personas mayores que lo hacen para desplazarse al centro de salud de Aguacate y para realizar las compras diarias.

Dado que de todo ello se habían presentado las correspondientes reclamaciones ante el Ayuntamiento de Madrid sin haber obtenido respuesta ni solución alguna, se decidió admitir la queja que se encuentra en tramitación (11020567).

Las deficiencias en el servicio de limpieza en la calle Ruiz y en las aledañas fueron puestas de manifiesto por un vecino de la zona, que alegaba que desde hacía unas semanas no se estaba prestando dicho servicio, o se había reducido notablemente, acumulándose basura, trastos viejos, restos de botellas y vasos procedentes de la juerga nocturna, de manera que el barrio parece un estercolero. Según el interesado, tampoco se realizaba limpieza con agua para eliminar la multitud de orines de animales y borrachos nocturnos, de manera que el barrio se ha vuelto insalubre para las familias que allí residen. Y a ello se añadía, además, que los puntos de reciclaje se habían convertido en montañas de inmundicia, dando una imagen lamentable, habiéndose llegado con todo ello a una situación inaceptable para la higiene del barrio, por lo que, teniendo en cuenta que es una zona de mucha afluencia nocturna, sería necesario que se actuase de inmediato para mantener el bienestar de los vecinos.

Al respecto, el Ayuntamiento de Madrid nos comunicó que se había realizado un seguimiento de la zona, comprobándose que se encontraba en buenas condiciones de limpieza, cumpliéndose con normalidad todos los servicios asignados (barrido manual diario en turno de mañana, baldeo mixto una vez a la semana, servicio de peinado diario para la retirada de residuos de la vía pública y eliminación de pintadas y retirada de muebles, siempre que las circunstancias lo requieran), añadiéndose que, además, en turno de noche, se realiza quincenalmente un servicio de limpieza con agua reciclada a alta presión y detergentes, de la zona inferior de los contenedores de reciclaje, y en los fines de semana se realiza un servicio de limpieza especial desde las 4:00 horas, con el fin de retirar todos los residuos generados.

Respecto del servicio de recogida de residuos, se nos comunicó que se viene prestando de manera adecuada, cumpliéndose las frecuencias establecidas para el vaciado de los contenedores para el depósito selectivo de papel cartón y vidrio, y que, además, en el año 2010, se había implantado en el distrito un servicio especial de lunes a sábado de recogida de cartón comercial procedente de establecimientos en turno de noche, servicio que facilita a los comercios la retirada de estos residuos, asegurando una adecuada gestión de los mismos. El informe concluía diciendo que, con el fin de evitar la presencia de residuos de manera indiscriminada, se habían realizado por parte de los servicios de inspección numerosas visitas, informándose a los responsables de los establecimientos de las normas a seguir para la presentación de todos los residuos, y que, no obstante, se continuaría inspeccionando la zona para verificar que se mantiene en buen estado de manera habitual y que todos los servicios asignados se realizan con normalidad (10020684).

El abandono en que se encuentra la zona de Tirso de Molina y alrededores, y en general toda la zona centro, ha sido puesto de manifiesto por un vecino del barrio que, según él llevaba más de dos años poniendo quejas al Ayuntamiento de Madrid, y recogiendo dichas quejas en un *blog* destinado específicamente a ello, sin obtener respuesta a una gran parte de ellas, mientras que las pocas contestaciones que ha recibido han sido coincidentes en afirmar que, tras visitar la zona, se la ha encontrado en estado aceptable.

El interesado centra fundamentalmente su queja en la Travesía de la Encomienda, calle de escasos 50 metros, que se ha convertido en el vertedero de un barrio que ya de por sí está muy sucio, y que los servicios municipales no son capaces de mantener en condiciones de limpieza. Y a todo ello se une el poco caso que hace la policía cuando se denuncia que se han arrojado escombros, muebles, y otros enseres, ante la mayoría de

las cuales ni siquiera aparecen, situación que se agravó en el verano, en el que el calor hizo que los olores fuesen insoportables.

Según el Ayuntamiento de Madrid, el problema está en conocimiento de la Policía Municipal que lleva desde el mes de octubre de 2010 trabajando intensivamente para eliminar las molestias que determinados grupos de personas ocasionan en el área mencionada, por lo que se ha establecido un dispositivo permanente de vigilancia. En el informe recibido se señala que entre el público que se concentra en la zona se encuentran grupos de personas drogodependientes así como de inmigrantes (supuestamente en situación de desempleo), los cuales ocasionan molestias a los vecinos y paseantes, centrándose la labor policial en evitar que se realicen actividades prohibidas como consumir alcohol o sustancias estupefacientes en zonas públicas. Además, al haberse detectado que en dicho lugar y concretamente en horario nocturno se realiza el denominado «botellón», se ha optado por incluirlo dentro de los puntos donde se despliega el dispositivo dedicado a actuar contra esta molesta actividad.

No obstante, aparte de las medidas estrictamente policiales señaladas, se ha realizado la oportuna solicitud al departamento de limpieza para que se incremente en lo posible el servicio de recogida de residuos urbanos, a la vez que se han realizado las oportunas advertencias a los establecimientos comerciales para que depositen de forma adecuada dichos residuos. Y para concluir se dice que si bien estas medidas pueden no ser suficientes para erradicar en su totalidad los problemas apuntados, desde el Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad se trabaja de forma permanente para tratar de solventar los mismos con la mayor rapidez.

A la vista de este informe, los interesados replicaron que, tras más de siete meses desde que presentaron su queja, la situación denunciada no solo no había mejorado sino que había empeorado sustancialmente, hasta el punto de sostener que la Travesía de la Encomienda sigue siendo el basurero del barrio, en el que se tiran todo tipo de basuras, desde escombros de las obras de la zona, que son muchas, basura orgánica, etc., situación que se agrava por la actividad de los mendigos que lo remueven todo, a lo que se añade que, al ser una calle donde nunca pasa la policía, la utilizan habitualmente los yonquis para consumir drogas, habiéndose llegado a levantar refugios de cartón que usan para tales menesteres.

A ello contestó el Ayuntamiento de Madrid con un nuevo informe, alegando que el dimensionamiento de los medios de limpieza utilizados se realiza en función de la población del distrito, de la conducta medioambiental de sus vecinos, y del tamaño y características urbanísticas de la superficie que ha de limpiarse, añadiendo que desde la presentación de la queja el servicio de inspección había estado, de manera constante, incluso a diario, tanto en turno de mañana como de tarde, informando y advirtiendo a los comercios y vecinos con ayuda de la policía municipal. No obstante ello, se admite en el informe que se ha podido comprobar que había vecinos que depositaban bolsas de basura directamente en la calle y fuera del horario establecido, así como que algunos comerciantes sacan el cartón sin plegar y también fuera de horario, con incumplimiento de la ordenanza municipal, aun cuando se añadía que, como consecuencia de la intensificación de las labores de inspección e información de los ARMAS (agentes de residuos de medio ambiente) en la zona, se había detectado una menor presencia de residuos en la vía (10018281).

La situación de crisis económica ha tenido su reflejo en un buen número de quejas de vecinos a quienes sus ayuntamientos, alegando falta de liquidez, han demorado la devolución de las fianzas prestadas para determinados servicios una vez estos han

finalizado, o la devolución de las tasas pagadas por servicios que finalmente no han recibido, pudiendo incluirse aquí los supuestos de retrasos e incumplimientos del pago de subvenciones a asociaciones, agrupaciones deportivas o premios de certámenes culturales (10023976, 11008003, 11009817, 11011343 y 11012243).

Cabe destacar el caso de la ganadora de un certamen literario organizado en el año 2008 por el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz), dotado con un premio en metálico de 1.200 euros, que exponía que desde entonces venía reclamando el cobro del premio sin que hasta el momento lo hubiese conseguido, y ello, según informe del ayuntamiento, debido a los problemas de liquidez por los que está atravesando la tesorería municipal, lo que había impedido realizar el pago del premio, sin que siquiera se puedan realizar previsiones para hacerlo efectivo por la existencia de otras obligaciones pendientes de carácter prioritario a la deuda que se reclama. La queja se encuentra a la espera de un nuevo informe sobre si la deuda en cuestión se encuentra o no debidamente contabilizada como obligación reconocida pendiente de pago, de forma que la interesada pueda hacerla efectiva sin más trámites cuando las disponibilidades de efectivo en la Corporación lo permitan (11012812).

Hemos de citar aquí, también, el caso planteado ante el Ayuntamiento de Leganés (Madrid) por la tardanza en la devolución de la cantidad de 195,20 euros en concepto de fianza por el préstamo de los instrumentos musicales a cada uno de los alumnos de la escuela de música municipal. Al respecto ha de indicarse que aparte de la tardanza en la devolución de las fianzas, pendientes desde noviembre de 2010, en la tramitación de estas quejas se ha observado una desidia del Ayuntamiento de Leganés a la hora de contestar a los sucesivos requerimientos de esta Institución, hasta el punto de que finalizado el año 2011, habiendo transcurrido más de seis meses de nuestra primera solicitud de informe, aún no se ha recibido respuesta alguna sobre el particular, y ello a pesar de que por alguno de los promotores de las quejas tramitadas se ha tenido noticia de que, aun cuando con más de un año de retraso, se había procedido ya a la devolución de las fianzas reclamadas (11006628, 11011667, 11012319, 11013201, 11013599, 11015176 y 11016940).

Por todo lo anterior, esta Institución ha formulado al Ayuntamiento de Leganés el oportuno recordatorio del deber legal de prestar auxilio con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones (art. 19 LODP) y de dar respuesta a las solicitudes de información que se le requieran desde esta Institución en el plazo máximo de quince días (art. 18.1 LOPD).

Al margen de lo anterior se le ha recordado que, según el artículo 18.2 de la Ley Orgánica reguladora de esta Institución, la negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado puede ser considerada hostil y entorpecedora, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en el Informe anual a las Cortes Generales, y ello al margen de la posibilidad de iniciar las acciones que sobre responsabilidades de las autoridades y funcionarios contemplan los preceptos contenidos en la ley orgánica citada en relación con el artículo 502.2 del Código Penal. Dicho recordatorio se encuentra pendiente de aceptación (12000402).

15.3. Gestión del Padrón Municipal

La regulación de los padrones municipales viene efectuada por el Reglamento de población y demarcación territorial, según el cual, el Padrón municipal es el registro

administrativo donde constan los vecinos de un municipio, y sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo (art. 53.1).

Según el artículo 54.1 del citado reglamento, toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente, y quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

El reglamento dispone que la formación, actualización, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con las normas aprobadas conjuntamente por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio para las Administraciones Públicas a propuesta del Consejo de Empadronamiento (art. 60.1).

Para ello, los ayuntamientos han de llevar a cabo las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones, de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad (art. 62.1), previéndose que cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su alta en el padrón del municipio de destino, el cual, en los diez primeros días del mes siguiente, la remitirá al municipio de procedencia, donde sin más trámite se dará de baja en el padrón al vecino trasladado (art. 70).

Finalmente el reglamento citado dispone que los ayuntamientos darán de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 54 antes citado, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado, quien deberá comunicar el municipio o país en el que vive habitualmente y solicitar, por escrito, el alta en el padrón municipal o en el registro de matrícula de la oficina o sección consular correspondiente, solicitud que será tramitada por el ayuntamiento que acuerde la baja de oficio (art. 72).

Con estos antecedentes, hay que decir que, al tratarse de un año en el que se han celebrado elecciones locales, ha sido significativo el número de quejas denunciando empadronamientos sospechosos de no corresponder a situaciones reales de residencia habitual efectiva de los vecinos en los correspondientes municipios, cuya finalidad habría sido la de influir en la formación del censo electoral y, a su vez, en el resultado de las elecciones, lo que resulta especialmente fácil en aquellos ayuntamientos pequeños en los que variaciones de población, incluso mínimas, pueden llegar a desnaturalizar el censo.

Digna de dejar reseñada aquí es la queja de una interesada que mostraba su disconformidad por la denegación de su inscripción en el padrón de un determinado municipio en el que realmente no residía, pero alegando que era conocedora de la inscripción de otras personas que tampoco residían en el municipio en cuestión, a quienes se les habría permitido el empadronamiento irregular por tratarse de presuntos votantes del equipo de gobierno municipal.

Ante lo genérico de la denuncia, en un primer momento, se le puso de manifiesto el hecho de que aunque existieran, tal y como denunciaba, altas en el padrón municipal que no cumplieran los requisitos establecidos legalmente, ello no podría fundar una decisión como la pretendida (esto es, la inscripción también indebida de la interesada) pues no cabía alegar un hipotético derecho de igualdad para justificar una ilegalidad. Asimismo se le indicaba que no correspondía a esta Institución investigar tales posibles irregularidades respecto de las cuales no teníamos más que las afirmaciones genéricas efectuadas por la promotora de la queja en su escrito.

No obstante, ante la insistencia de la interesada en hacer ver la trascendencia de un supuesto en el que el número de inscripciones irregulares sería realmente significativo, dado lo reducido del censo electoral del municipio en cuestión, y lo determinante que ello podría ser para el resultado electoral, se le comunicó que si disponía de datos concretos sobre las personas que a su juicio estaban dadas de alta indebidamente, podía presentar la oportuna denuncia ante el propio ayuntamiento implicado instando la baja de oficio según lo previsto en el artículo 72 del Reglamento de población y demarcación territorial, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, y ofreciéndole la intervención de esta Institución para el caso de que presentada la denuncia no obtuviera una respuesta adecuada a la misma (11001406).

Similar solución se le ofreció a los promotores de sendas quejas contra dos distintos ayuntamientos por la presunta inscripción indebida de un significativo número de personas que no residían realmente en dichos municipios, actuación que se habría propiciado por los respectivos gobiernos municipales de cara a las entonces inminentes elecciones locales con el objetivo, según los promotores de las quejas, de influir decisivamente en su resultado. En ambos casos se sugirió la posibilidad de presentar las correspondientes denuncias, si se tenían evidencias de los empadronamientos irregulares tendentes a modificar el censo electoral, toda vez que dicha conducta podría ser constitutiva de un delito de falsedad para realizar fraude electoral (11007886 y 11012442).

Hay que dejar constancia aquí, una vez más, de que las actuaciones fraudulentas en torno a las inscripciones en el padrón se facilitan por el juego conjunto de dos circunstancias a las que ya se ha aludido en informes anteriores, como son, de un lado, la gran facilidad para conseguir el alta en el padrón, y por otro, la extrema complejidad del procedimiento establecido para tramitar las bajas cuando se detecta un alta indebida.

En efecto, al configurarse el empadronamiento no solo como una obligación, sino también como un derecho, por cuanto que es condición necesaria para adquirir la condición de vecino, se puede, en principio, solicitar el alta señalando un domicilio en el municipio sin necesidad de acreditar un tiempo de residencia previo, lo que supone la práctica inmediatez de las inscripciones. Por el contrario, la tramitación de las bajas por inscripción indebida, una vez que se comprueba que la persona en cuestión no reside efectivamente en el municipio, ha de ajustarse a un laborioso procedimiento que impide reaccionar con prontitud ante conductas evidentemente irregulares.

El hecho de que los datos del Padrón Municipal tengan el carácter de prueba no sólo de la residencia en el municipio, sino también del domicilio habitual en el mismo, alientan una casuística muy variada de actuaciones fraudulentas, que ponen de relieve la dificultad de armonizar situaciones y derechos y la necesidad de que los controles se extremen, lo que resulta especialmente necesario en lo referente a la agilización del procedimiento para tramitar las bajas en aquellos supuestos en los que resulta evidente una voluntad defraudadora por parte de quien se inscribe o de quien promueve o favorece la inscripción indebida.

Por otro lado, el rigor en la exigencia de los requisitos para tramitar las altas iniciales en los padrones municipales varía mucho de unos ayuntamientos a otros, dándose ambos extremos: desde aquellos cuyas exigencias exceden incluso de las requeridas legalmente, hasta aquellos otros que proceden al empadronamiento sin mayores comprobaciones iniciales.

Sirva como ejemplo el caso planteado ante el Ayuntamiento de Valdemaqueda (Madrid) que había denegado la inscripción en el padrón municipal, a una familia a

quien la interesada había alquilado un piso de su propiedad en dicha localidad, en la que residían efectivamente, siendo la causa de la denegación, al parecer, el hecho de que los anteriores inquilinos no se hubiesen dado de baja.

El informe recibido del ayuntamiento es una clara muestra de la extrema complejidad del procedimiento de baja en el padrón cuando no se inicia a voluntad del implicado. Así, se nos decía que al intentar trasladar los datos de las inscripciones solicitadas por los nuevos inquilinos al programa informático se había comprobado que en la vivienda había otras personas empadronadas, por lo que para empadronar a más personas en una misma hoja se necesitaba autorización de los ya empadronados, lo que no era posible puesto que las personas que seguían empadronadas en la casa ya no residían en la misma.

En consecuencia, se les propuso iniciar un proceso de baja, lo que implicaba la comprobación de la situación real de la ocupación del inmueble por personal del ayuntamiento en distintas horas del día y en distintos días, el envío de una carta certificada y con acuse de recibo para notificar a los anteriores inquilinos la intención de darles de baja, la publicación en el tablón de anuncios durante 20 días naturales, la publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* y la posterior comunicación al Consejo de Empadronamiento solicitando la autorización de la tramitación de la baja por omisión de los interesados.

No obstante ello, todo ese complejo proceso fue obviado, pues el arrendador presentó la rescisión y liquidación del contrato de las personas indebidamente empadronadas, lo que confirmaba que ya no residían en la citada vivienda, y presentó el contrato de alquiler de los nuevos arrendatarios con lo que finalmente la inscripción de los promotores de la queja, que había sido solicitada el 29 de junio de 2011, se llevó a cabo el 6 de septiembre de 2011 (11016773).

También cabe reseñar aquí el caso de un ciudadano que lleva intentando ser empadronado en una casa propiedad de su familia en Ceuta por haberse quedado sin su domicilio en Granada a raíz de su separación matrimonial, sin haberlo conseguido desde el año 2010.

Al respecto acompañaba a su escrito de queja una copia de la carta dirigida a la Presidencia de la Ciudad Autónoma de Ceuta, fechada el 8 de noviembre de 2010, poniendo de manifiesto todas las circunstancias de su caso, incluido un posible mal trato por parte de los funcionarios de la Policía Local, que concluyó, según se expresaba en la citada carta, con una amenaza de no obtener nunca el empadronamiento solicitado, amenaza que según él se estaba cumpliendo toda vez que a raíz de presentar la denuncia no había vuelto a tener respuesta alguna.

Sobre este particular, la Administración ceutí nos ha informado de las numerosas gestiones llevadas a cabo por la Policía Local para comprobar la veracidad de la residencia en el domicilio alegado en su solicitud de empadronamiento en el que al parecer, aunque es de su propiedad, no vive realmente, estando a la espera de que se nos informe de la resolución definitiva del expediente (11019822).

También digno de resaltar es el caso planteado por el presidente de la Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España (Atime), y el grupo municipal de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid), que se quejaban de la actuación de dicho ayuntamiento que, al parecer, venía exigiendo para la inclusión en el padrón municipal ciertos requisitos, como la aportación de un contrato de trabajo, al margen de los legalmente requeridos para ello, exigencias que, según los promotores

de las quejas, solo se plantean en el caso de inmigrantes marroquíes y no cuando los solicitantes son españoles. Estas quejas no han podido ser contrastadas ante la actitud del Ayuntamiento de Robledo de Chavela que ha hecho caso omiso de los tres sucesivos requerimientos de informe que se le han formulado sin haber obtenido respuesta alguna (10012287 y 10015743).

Ante el propio Ayuntamiento de Robledo de Chavela se tramitaron dos nuevas quejas en las que otros ciudadanos también marroquíes reclamaban por el hecho de que, a pesar de llevar residiendo en el municipio desde el 1 de noviembre de 2010 y tener formalizado un contrato de arrendamiento de vivienda, les había sido denegada la inscripción en el padrón de habitantes. Al igual que en los casos anteriores no se ha obtenido respuesta alguna del ayuntamiento tras dos requerimientos de informe (11016470 y 11016508).

Hay que decir aquí que el artículo 17.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, establece: «Los ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad». Por su parte, el artículo 59.2 del Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades Locales dispone que el ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación «del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos».

Sobre este particular se recibió la queja de una vecina de Madrid exponiendo que había recibido una carta por correo ordinario, dentro de una denominada «Campaña del Padrón para Extranjeros, julio 2011», con un requerimiento para que se presentase personalmente en las dependencias municipales para confirmar que seguía viviendo en Madrid, y con la advertencia de que sería dada de baja en el padrón en caso de no hacer caso al requerimiento.

El objeto de la queja eran las molestias que ello le ocasionaba y la falta de seguridad jurídica que suponía que el requerimiento se hiciera por correo ordinario, y más en un caso como el de la interesada que, según afirmaba, llevaba viviendo y trabajando legalmente aquí desde hace más de 20 años, estando casada desde hace diez con un español con el que tiene un hijo, y residiendo en la vivienda habitual de su propiedad.

El informe del Ayuntamiento de Madrid hacía hincapié en el hecho de que, según la normativa reguladora del Padrón Municipal de Habitantes, los ayuntamientos están obligados a realizar las operaciones y actuaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad; permitiendo, asimismo, que el Instituto Nacional de Estadística (INE) pueda llevar a cabo operaciones de control de los padrones municipales informando del resultado a los ayuntamientos e indicándoles aquellas medidas que deben tomar para dotar a su padrón de una mayor precisión, normativa que contempla asimismo la posibilidad de que el INE pueda proponer a los ayuntamientos la realización de operaciones conjuntas de control o de actualización de sus padrones.

Como consecuencia de esta regulación, el INE, con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento, de 27 de junio de 2008, elaboró una propuesta por la que se exigía a los ayuntamientos que comprobasen periódicamente la residencia en el municipio de los ciudadanos extranjeros que no están obligados a renovar su inscripción en el padrón. Esta propuesta afecta a ciudadanos nacionales de Estados miembros de la

Unión Europea y de los otros Estados que forman parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega); así como a los ciudadanos suizos (en virtud del acuerdo de la Unión Europea y la Confederación Suiza) y a los de otros Estados, distintos de los anteriores, que dispongan de Tarjeta de Régimen Comunitario o Tarjeta con Autorización de Residencia Permanente.

En dicha propuesta se establece cuáles son las actuaciones que deben realizar los ayuntamientos para la comprobación periódica de la residencia en el municipio de los ciudadanos citados, que básicamente consisten en que el INE comunicará de forma mensual a los ayuntamientos respectivos todos aquellos extranjeros inscritos en su padrón de habitantes que deban ser objeto de comprobación de la inscripción, por cumplir determinadas condiciones relacionadas con la fecha de antigüedad de su inscripción en el Padrón y en el Registro Central de Extranjeros, y por su parte los ayuntamientos deberán realizar las gestiones que resulten oportunas a fin de comprobar la continuidad de la residencia de los ciudadanos afectados, y, o bien, comunicarán al INE que dicha inscripción ha sido comprobada, así como en su caso las variaciones en datos personales o cambios de domicilio; o bien, si no se ha podido comprobar la continuidad de la residencia, deberán iniciar el correspondiente procedimiento de baja en oficio.

De acuerdo con todo lo anterior, el Ayuntamiento de Madrid, para facilitar la confirmación de la continuidad de la inscripción de los vecinos, remite a los implicados un escrito con las instrucciones para llevar a cabo dicho trámite, incluyendo en dicha comunicación un impreso elaborado al efecto. Esta comunicación es un aviso previo que tiene como objetivo facilitar al ciudadano el trámite y evitarle molestias en lo posible, y en la misma se le informa de la obligación establecida para continuar inscrito en el padrón, indicándole las consecuencias que se producirían en caso de no confirmar presencialmente, como exige el INE en sus instrucciones a los ayuntamientos, que se continúa residiendo en el municipio.

Según el informe recibido, en dicha carta se dice que, en caso de no confirmar el interesado su empadronamiento en un tiempo determinado, ello dará lugar a la apertura de oficio de un expediente administrativo, de lo cual se le informará mediante el envío de una notificación por correo certificado, comunicándole que se ha procedido a iniciar un expediente de baja por inscripción indebida en el padrón de habitantes de Madrid, por existir una duda razonable de que continúe residiendo en el domicilio de empadronamiento, concediéndole el correspondiente trámite de audiencia para que alegue lo que en su derecho estime conveniente.

Con estos antecedentes, se nos dice que el ayuntamiento decidió realizar el envío de una carta previa de aviso conteniendo un impreso de confirmación, con el fin de facilitar al ciudadano la realización del trámite antes de abrir cualquier expediente de baja, el cual, una vez iniciado, queda reflejado como una observación en los volantes de empadronamiento y certificados que se emitan mientras el expediente esté abierto, lo que podría dar lugar a que al ciudadano le surgieran problemas ante otras administraciones que le exigieran estos documentos para realizar cualquier trámite.

No obstante, el Ayuntamiento de Madrid ha reconocido que la redacción del escrito, en lo relativo a los efectos que puede causar al ciudadano la falta de confirmación en tiempo de su inscripción en el padrón, puede llevar a este a la confusión de que se podría declarar la baja sin seguir los procedimientos administrativos, cosa que evidentemente no se produce. Por ello, para evitar el posible malentendido, se nos ha anunciado que se modificará la redacción de los futuros escritos de aviso en el sentido de indicar

claramente que la consecuencia de no confirmar en tiempo la inscripción será la de que se podrá iniciar un expediente de baja por inscripción indebida (11017041).

16. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

16.1. Acceso al empleo público

De acuerdo con las previsiones establecidas en el Real Decreto 264/2011, de 28 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2011, el impacto de la crisis económica ha obligado a continuar adoptando medidas contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010, por el que se acordó un plan de acción inmediata para el citado año y un plan de austeridad para el período 2011—2013, entre las que se encuentra la contención de los gastos de personal mediante la aplicación de estrategias restrictivas en la configuración de las ofertas de empleo público.

Por ello, durante el año 2011 han sido especialmente relevantes las quejas referidas a la significativa reducción de la oferta de empleo público para el acceso, mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso, al Cuerpo de la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía aprobadas, respectivamente, por el Real Decreto 265/2011, de 28 de febrero, y Real Decreto 264/2011, de 28 de febrero, así como a otros cuerpos de la Administración Pública.

Esta Institución ha indicado a los comparecientes que las directrices de la política de gestión de personal de la Administración Pública se enmarcan en el ejercicio de la potestad de autoorganización que le confiere el ordenamiento jurídico para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos, de manera que, siempre dentro del marco legal aplicable, se pueda articular la mejor opción para cada situación o circunstancia y que, actualmente, responde a los criterios de contención alcanzados en el citado plan de austeridad (11007892, 11019855 y otras).

Por otra parte, el Tribunal Supremo ha acogido, por Sentencia de 21 de marzo de 2011, una reivindicación reiteradamente solicitada durante los últimos años por los ciudadanos aspirantes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pues, a través de ellas, se declara nulo el límite de edad establecido para el ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía, recogido en el apartado b) del artículo 7 del Real Decreto 614/1995, de 21 de abril, que para la escala básica era tener dieciocho años y no haber cumplido los treinta, y para la categoría de inspector se ampliaba a los treinta y cinco años.

En cumplimiento de los citados pronunciamientos judiciales, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil convocó, por resoluciones de 23 de mayo y de 14 de junio de 2011, oposiciones libres para el ingreso en la escala básica, categoría de policía, y en la escala ejecutiva, categoría de inspector, respectivamente, sin que entre los requisitos para el acceso se estableciera límite de edad alguno.

Este hecho ha provocado que un número muy elevado de ciudadanos hayan solicitado nuestra intervención para que también sean modificados los límites de edad máxima para el ingreso en otros cuerpos funcionariales como la Guardia Civil, las distintas policías locales y las Fuerzas Armadas.

El Defensor del Pueblo ha informado a estos ciudadanos de que una propuesta como la señalada afectaría a la adopción de medidas de política legislativa como a las decisiones que, en su caso, las administraciones adoptasen para organizar sus servicios

y estructuras de personal y de funcionamiento de la forma más adecuada para alcanzar el interés general (11018511, 11019117 y otras).

En lo que se refiere al contenido de las bases de las convocatorias de empleo público, se han llevado a cabo actuaciones ante el Ayuntamiento de Candeleda (Ávila), con motivo de la comparecencia de un ciudadano que participó en un proceso selectivo cuyas bases no hacían constar la posibilidad de su impugnación por las vías administrativas y judiciales correspondientes, y en el que el acta del tribunal calificador que resolvía el proceso no contenía el oportuno pie de recurso.

La corporación municipal señaló que el tribunal calificador actuó de conformidad con el artículo 59.6 apartado b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo, la publicación sustituye a la notificación surtiendo los mismos efectos.

Sin embargo, esta Institución puso de manifiesto que tanto el acta del tribunal de selección como la convocatoria del proceso son actos administrativos que se notifican a los interesados a través de su publicación, de acuerdo con el citado artículo 59, publicación que, de conformidad con el artículo 60 de dicha norma, debe contener los mismos elementos que las notificaciones, señalados en el punto 2 del artículo 58 del mismo texto legal, entre los que se encuentran el de indicar si es o no definitiva en vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubiera de presentarse y plazo para interponerlos.

En consecuencia, se recomendó que, como garantía en favor de los ciudadanos que pretendan participar en los procesos selectivos, y en aras de los principios de buena fe y seguridad jurídica se incluyera, entre las bases de próximas convocatorias, así como en los actos por los que se resuelven los citados procesos de selección, la posibilidad y requisitos para la impugnación de los mismos, al amparo de lo previsto en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. La citada recomendación está pendiente de respuesta (10013382).

También en este aspecto, un ciudadano aspirante a policía local interino en diversas corporaciones locales de la Comunitat Valenciana, manifestaba que la publicidad de estas convocatorias solo se hacía en los tablones de anuncios de los respectivos ayuntamientos y en algunos periódicos, lo que hacía prácticamente imposible tener noticia de ellas y, por consiguiente, participar en los procesos selectivos.

Esta Institución expuso que las convocatorias para la selección de funcionarios interinos además de garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad que se consagran en el artículo 23.2 de la Constitución, deben estar inspiradas, en todo caso, en el principio de publicidad que exige también el artículo 10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, así como en el principio de seguridad jurídica que emana del artículo 9.3 de la Constitución.

La selección de un funcionario interino de la Policía Local, tal y como señala el artículo 39 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, debe realizarse entre las personas que cumplan la totalidad de los requisitos para acceder al puesto de trabajo de que se trate. Ahora bien, dicha selección debe contar con la publicidad necesaria para que pueda ser conocida por la mayoría de ciudadanos interesados, estimando que, en estos casos, dada la diversidad de entes locales que integran la comunidad autónoma, no bastaba

con la publicación de la convocatoria en los tablones de anuncios de los ayuntamientos correspondientes.

En este sentido, para conseguir la igualdad ha de existir publicidad de lo que se pretende hacer y así, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 85/1983, de 25 de octubre, señala que «la publicación es algo esencial a la convocatoria y que ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección de los que van a integrarse en los cuadros de la Administración y, en definitiva, desde la perspectiva de los aspirantes al empleo público, el servir al acceso en condiciones de igualdad a la función pública, derecho éste incluido en el catálogo de los derechos fundamentales (art. 23.2 de la Constitución española) y, desde el lado de la Administración, el satisfacer el interés público facilitando la mayor concurrencia de aspirantes».

Asimismo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de septiembre de 1986, señaló: «La publicidad tiene por objeto hacer llegar a la generalidad de los posibles interesados el conocimiento de la existencia y características de la convocatoria para que aquellos puedan decidir lo oportuno respecto de su concurrencia y teniendo en cuenta que dichos interesados pueden no residir en la localidad donde radica el organismo en cuyo tablón de anuncios se exponen las bases —para su conocimiento podrían verse obligados a hacer un viaje—, habrá que concluir que la finalidad del precepto se logra mejor insertando las propias bases en el texto a publicar en el diario oficial; conclusión, la expuesta, que se corrobora atendiendo a la realidad social del intenso paro hoy existente, que amplía el número de los posibles interesados y se confirma, aún más intensamente, si se piensa que la publicidad a través del diario oficial es un factor de igualación (art. 9.2 Constitución española), toda vez que su difusión, con inclusión de las bases, hace innecesario el viaje o las gestiones especiales de los no residentes en la localidad en que se halla el tablón de anuncios, contribuyendo, por tanto, a eliminar diferencias por razón de la residencia».

En consecuencia, se recomendó a la Consejería de Gobernación de la Generalitat Valenciana que, con base en las competencias en materia de coordinación de policías locales de esa comunidad autónoma, se adoptasen las medidas necesarias para que las convocatorias para el acceso a policías locales con carácter interino de los municipios que la integran, además de ser publicadas en el tablón de anuncios del ayuntamiento convocante, fuesen remitidas al diario oficial de la provincia correspondiente, para salvaguardar su conocimiento por parte de las personas que pudieran tener interés en el acceso a un empleo público y que no residieran en dicho municipio. Esta recomendación ha sido aceptada (10011343).

En el marco de la acción correctora de la Administración, debe destacarse la queja de un ciudadano, participante en el proceso selectivo para el ingreso, por el turno libre, en el cuerpo general administrativo de la Administración General del Estado, en la especialidad de agentes de la Hacienda Pública, quien solicitó al tribunal calificador la copia del segundo ejercicio del examen de dicho proceso, así como su revisión.

Después de algunas actuaciones que dieron lugar a la desestimación de sus recursos, el interesado sostenía la falta de respuesta expresa a su solicitud, lo que motivó nuestra intervención ante la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, quien indicó que las bases de la convocatoria no establecían el derecho de los opositores que no superasen los ejercicios a ser informados por el tribunal de la calificación obtenida ni a que este tuviera que expresar los criterios de corrección empleados en cada uno de los ejercicios.

Manifestaba la citada Administración que el artículo 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que el promotor alegaba en sus escritos, únicamente ampara a los ciudadanos en su derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

Sin embargo, pese a acreditar la Administración que la actuación de la Agencia Tributaria se había ajustado plenamente al ordenamiento jurídico y que la solicitud de copia corregida de su ejercicio no se podía atender por las razones expuestas, estimó que no habría inconveniente en trasladar al interesado una copia del mencionado ejercicio, por lo que, finalmente procedieron a su remisión (11019247).

Los especialistas en educación primaria incluidos en las listas de interinos, expresaron su desacuerdo con el procedimiento de gestión de la bolsa del cuerpo de maestros, al considerar que se habían habilitado como maestros de educación primaria y ordenado en situación preferente a quienes tenían una especialidad distinta de la que constituía la propia especialidad.

De la información de la que disponía el Defensor del Pueblo, se apreciaba que esta situación podría haberse producido en varias comunidades autónomas, donde los que se consideraban afectados reivindicaban que se debía dar prioridad en la bolsa de maestros de educación primaria a los maestros con la especialidad de primaria, por delante de los maestros que no tenían esa especialidad sino la de música, educación física, educación infantil, lengua extranjera, educación especial, audición y lenguaje y pedagogía terapéutica, a los que se les estaba habilitando para ejercer en educación primaria, en igualdad de condiciones.

Considerando que este sistema de gestión podría provocar un menoscabo a la calidad de la educación, así como un posible perjuicio para estos maestros que, por su específica preparación y formación académica, deberían tener siempre prioridad en la asignación de estas plazas docentes ofertadas, se acordó iniciar una investigación de oficio ante la Administración educativa estatal en Ceuta y Melilla, así como en las 17 administraciones educativas autonómicas, para conocer cómo se gestionan, en los aspectos indicados, las bolsas de interinos para acceder al cuerpo de maestros de educación primaria, solicitándose también una relación sucinta de las disposiciones normativas que se encuentran en vigor en relación con los procedimientos de ordenación y gestión de las bolsas de trabajo del citado personal.

Igualmente, se requirió información sobre si los especialistas de educación primaria que quieren acceder a plazas de su especialidad, tienen preferencia en la ordenación de las listas de interinidad de las bolsas de trabajo, con respecto a otros especialistas y, en caso contrario, los motivos razonados por los que no se ha estimado oportuno la adopción de estos criterios prioritarios de selección. Dicha preferencia de especialidad de los maestros de primaria se respetaría desde las primeras oposiciones de primaria derivadas del Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Por último, se ha indicado a estas administraciones que remitan datos de las posibles reclamaciones administrativas o demandas judiciales formuladas por los interesados por los motivos citados, así como el resultado de los procedimientos correspondientes.

En el momento del cierre de este informe se ha recibido respuesta de alguna de estas administraciones educativas que, sensibles al problema planteado, y pese a que no tienen reclamaciones administrativas o judiciales sobre esta situación, coinciden esencialmente en que deben habilitarse «ex novo» en la especialidad de primaria a quienes estén en posesión de la titulación específica habilitante (11019344).

Una ciudadana cuestionaba algunos contenidos de la resolución de 5 de abril de 2011, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno del Principado de Asturias, por la que se convocaba procedimiento selectivo para ingreso en el cuerpo de maestros a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y procedimientos para adquisición de nuevas especialidades por los funcionarios de los mencionados cuerpos.

Así, manifestaba que la reserva de discapacidad no se había repartido equitativamente en todas las especialidades convocadas y, en concreto, consideraba que se había producido una discriminación con respecto a la especialidad de educación infantil en la que, pese a ser la especialidad que más plazas había ofertado (41 plazas), no se había producido ninguna reserva a las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, a diferencia de lo que, según afirmaba, había sucedido en anteriores convocatorias y en otras comunidades autónomas.

En el informe remitido por la Consejería de Educación y Universidades del Principado de Asturias se indicó que, en la resolución de la convocatoria, se ofertaron para cubrir por el sistema general de ingreso, un total de 118 plazas: 111 correspondientes al turno libre y 7 reservadas a personas con discapacidad, por lo que se apreció que, pese a no estar la interesada conforme con la distribución de las plazas de reserva para personas con discapacidad, se había respetado el cupo del 5 por ciento exigible y, por lo tanto, no se podía observar la existencia de una actuación irregular de la Administración (11009949).

El Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos mostraba su discrepancia con la actuación de la Administración General del Estado en relación con las competencias que se asignan al colectivo de biólogos, tanto en las convocatorias que se realizan en sus respectivas relaciones de puestos de trabajo, como en otras disposiciones reglamentarias.

En concreto, cuestionaba que las piscifactorías marinas que deseen asegurar su actividad a través de seguros acuícolas han de disponer de un licenciado en veterinaria, omitiendo las competencias que, en este ámbito, pueden ejercer también los biólogos, como sucedía anteriormente cuando las normas reguladoras exigían disponer tanto de un licenciado en biología como en veterinaria.

Informaba el consejo de que no se estaban considerando adecuadamente las competencias profesionales de los biólogos, por lo que solicitaba que se adoptasen las medidas pertinentes para no ser excluidos de las ofertas de empleo público.

La Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino indicó que, en las órdenes ministeriales de los anteriores planes de seguros, se establecía la posibilidad de que las empresas acuícolas (continental y marina) contaran con los servicios de un licenciado en biología. Sin embargo, se consideraba que la normativa específica no obligaba a la exigencia de contar con los servicios profesionales de biólogos, sin perjuicio de que las empresas pudiesen contratar los profesionales que considerasen oportuno, para la correcta y mejor consecución de sus objetivos empresariales.

Cuestión diferente, según señalaba el citado departamento, ocurría con el licenciado en veterinaria y sus competencias profesionales legalmente establecidas, pues su actuación es obligatoria, en virtud de la normativa específica en materia de sanidad animal y salud pública.

En este sentido, se informaba de que las explotaciones de acuicultura se estaban integrando en las agrupaciones de defensa sanitaria ganadera, y que la Ley de Sanidad Animal, en su artículo 40, indica los requisitos para su autorización con el siguiente tenor literal: «Para el inicio de su actividad, las agrupaciones de defensa sanitaria ganadera deberán estar previamente reconocidas por el órgano competente de la comunidad autónoma en que radiquen, a cuyo efecto deberán tener personalidad jurídica y estatutos propios, un programa sanitario común autorizado oficialmente, cumplir las condiciones que establezca la normativa vigente, así como estar bajo la dirección técnica de, al menos, un veterinario, que desarrolle dicho programa sanitario».

En definitiva, se indicaba que el hecho de que en los seguros acuícolas del actual plan de seguros se hubiera retirado la figura del biólogo que en anteriores planes aparecía, no había sido por motivos de exclusión de esta figura u otras profesiones que ejercen en este sector, sino para fortalecer y priorizar las obligaciones, nacionales e internacionales, que en materia de sanidad acuícola se imponen y cuya capacitación, por los argumentos jurídicos expuestos, recaen exclusivamente en la profesión veterinaria (11009108).

Como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva norma que regula el concurso de traslados de los profesores y maestros de enseñanza no universitaria, y de la derogación expresa de disposiciones anteriores, se han generado situaciones de incertidumbre en cuanto a la dudosa efectividad de algunos procesos de especialización y de homologación. Este es el caso de un alumno del segundo curso de especialización de inglés, convocado por el Instituto de Ciencias de la Educación de Murcia, dependiente de la Universidad de Murcia, que a través de su queja ha mostrado su preocupación porque podría entenderse que dicho curso ya no tenía efectividad, en virtud de lo dispuesto en la disposición final derogatoria del Real Decreto 1364/2010, de 29 de octubre, por el que se regula el concurso de traslados de ámbito estatal entre el personal funcionario de los cuerpos docentes contemplados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y otros procedimientos de provisión de plazas a cubrir por los mismos.

En el informe que se solicitó a la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Región de Murcia se indicaba que, tras diversas consultas realizadas por profesores afectados y por la Universidad de Murcia, la Dirección General de Recursos Humanos transmitió al Ministerio de Educación la necesidad de proceder a considerar de manera transitoria la habilitación de estos maestros, toda vez que accedieron al curso en cuestión, con las condiciones que permitía en ese momento la normativa vigente, teniendo en cuenta que corresponde al Estado el establecimiento de la normativa básica en cuanto a las condiciones de acceso y especialidades de los funcionarios docentes.

Esta situación ha quedado resuelta con la publicación y entrada en vigor del Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen las especialidades docentes del cuerpo de maestros que desempeñen sus funciones en las etapas de educación infantil y de educación primaria reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, habida cuenta de que ha incluido una disposición transitoria en la que, sin perjuicio de lo establecido en el citado Real Decreto 1364/2010, de 29 de octubre, habilita un plazo extraordinario para la solicitud de reconocimiento de especialidades al personal funcionario que se encuentra en la situación ya descrita (11006993 y otros).

En el proceso selectivo contenido en la Resolución de 28 de julio de 2009, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, para la constitución de listas de reserva de los cuerpos de médicos forenses, gestión procesal y administrativa, tramitación procesal y administrativa y auxilio judicial de la Administración de Justicia en Canarias, se produjo un injustificado retraso respecto a la publicación de las listas definitivas de aprobados, dado que había transcurrido más de un año desde la publicación de las listas provisionales.

En el informe enviado por la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias se indicaba que, mediante la Resolución 275/2011, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, publicada en el *Boletín Oficial de Canarias* número 62, de 25 de marzo de 2011, quedaron finalmente aprobadas las listas definitivas de admitidos y excluidos en el procedimiento convocado.

La tardanza en la aprobación de las listas se debió, según el informe, a las dificultades derivadas de la escasez de medios personales y materiales surgidas en las labores de diseño y preparación de los cursos de iniciación teórico prácticos, dado que el objetivo de todos estos trabajos, emprendidos por la citada dirección general, era el de garantizar que la vigencia de las listas de reserva, una vez aprobadas, fuera efectiva, pues, sin haber avanzado lo suficiente en la formación de los aspirantes que debían superar aquellos cursos, su inclusión en las listas de reserva corría el riesgo de ser meramente nominal, dado que no pueden ser llamados a ocupar un puesto de trabajo como funcionarios interinos sin haber superado el referido curso. Ello habría supuesto para dichos aspirantes el quedar preteridos en su derecho a ser llamados a ocupar un puesto de trabajo frente a otros aspirantes con número de orden inferior, hasta tanto aquellos superasen el curso de iniciación teórico práctico.

Se nos comunicaba que, una vez aprobadas las listas definitivas, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia puso en marcha el proceso de convocatorias de aquellos aspirantes que debían superar el curso de iniciación teórico práctico.

De dicho curso, que tiene una parte *on-line* y otra presencial, se han ido celebrando sucesivas ediciones en aquellas islas y en aquellos cuerpos en los que ha sido necesario, en razón de la posición en las listas de aspirantes sin experiencia, con probabilidades de ser llamados a ocupar un puesto de trabajo. Dichas ediciones han dado resultados muy positivos, y los aspirantes que han superado el curso de iniciación han quedado definitivamente integrados en la lista de reserva correspondiente. Ello ha permitido que la entrada en vigor de las listas de reserva se haya producido en cada isla y en cada cuerpo de forma adecuada, con llamamientos de aspirantes que respetan escrupulosamente su número de orden en las listas y garantizando al mismo tiempo la formación inicial de los aspirantes sin experiencia (11006528).

Como continuación a los problemas derivados de los procesos selectivos en el ámbito la Administración de Justicia, destacan las quejas presentadas por los ciudadanos que han participado en la oposición de acceso al cuerpo de auxilio judicial de la Administración de Justicia, convocada por Orden JUS/1653/2010, de 31 de mayo, *BOE* de 22 de junio, en el ámbito territorial de Andalucía.

Los comparecientes expresaban las irregularidades que, a su juicio, ocurrieron en el desarrollo de la prueba celebrada el 27 de noviembre de 2010 en Sevilla, por lo que solicitaban la anulación del procedimiento selectivo y la realización de una nueva convocatoria.

En su informe, la Secretaría de Estado de Justicia indicó que se había recibido un gran número de quejas y reclamaciones, alegando presuntas irregularidades en el proceso selectivo mencionado y que el tribunal calificador único había manifestado que, en un reducido número de aulas aún sin concretar, la inexperiencia de los vigilantes había propiciado alguna irregularidad centrada en dos aspectos: que se detuviera el tiempo del ejercicio a los pocos minutos de abrir los cuestionarios y comenzar, reanudándose más tarde, y que durante ese lapso de tiempo se permitiera a algunos opositores salir al servicio, posibilitando así algún intercambio entre estos, referido a las primeras preguntas del examen.

Esta última situación, según el tribunal calificador, resultaba improbable y nada lógica en un proceso tan competitivo respecto del número de plazas ofertadas, por lo que consideraba que ninguna de estas irregularidades revestía gravedad suficiente para justificar la repetición del ejercicio, ni afectaba al principio de igualdad que preside este proceso selectivo. Señalaba, además, que se habían recibido escritos de opositores aprobados que aseguraban que el desarrollo del examen fue correcto y normal y que se oponían a la posibilidad de que se repitiera el ejercicio.

Informó el tribunal de que las conclusiones a las que había llegado se confirmaron por un análisis estadístico de las notas obtenidas por los opositores. Se compararon las ratios de aprobados en Andalucía con las del resto de España, y también las ratios de aprobados entre las distintas aulas y facultades de Sevilla y, por último, el porcentaje de respuestas acertadas en las primeras preguntas del cuestionario (las únicas que podían verse afectadas por los hechos que se denuncian) en Sevilla y en el resto de España y no se había observado ninguna desviación perceptible.

Nos comunicaba el secretario de Estado que, establecidas estas conclusiones, se daría traslado de las mismas por escrito a todos los recurrentes, aunque reconocía que la respuesta individualizada estaba sufriendo un serio retraso por las circunstancias detalladas, así como por la prioridad absoluta que se había dado a la labor de elaboración del nuevo examen que tuvo que convocarse, y anunciaba que, aunque con retraso, todas las impugnaciones y reclamaciones recibirían una contestación expresa en breve.

Por ello, esta Institución solicitó a la Secretaría de Estado de Justicia que adoptara todas las medidas a su alcance para que se resolvieran, sin mayor dilación, los recursos y reclamaciones pendientes y para que, tanto la finalización del citado proceso, como las próximas convocatorias, se desarrollasen con la celeridad y eficiencia que debe inspirar la actuación de la Administración Pública. Todo ello con el fin de evitar que volvieran a repetirse situaciones como las denunciadas en las citadas quejas (11000429 y otras).

En la elección de seis auxiliares de ayuda a domicilio, el Ayuntamiento de Guareña (Badajoz) argumentaba en favor del sistema de selección utilizado, puesto que en la oferta cursada al servicio de empleo se establecían requisitos imprescindibles de los candidatos, entre ellos, el de encontrarse en posesión de, al menos, uno de los cursos o título relacionados con la ayuda a domicilio, entendiendo que con ello se garantizaba el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad y la idoneidad en la prestación del servicio.

La segunda fase del proceso consistía en un sorteo entre los aspirantes que cumplían con aquellos requisitos y se sostenía el acomodo a derecho de tal método con el fin de dar iguales oportunidades a todas aquellas personas que, reuniendo las condiciones exigidas, no podían acceder a los puestos al no poder aportar experiencia laboral o no tener facilidad para la superación de procesos de oposición o concurso-oposición.

Esta Institución considera que este sistema no garantiza el cumplimiento de los principios constitucionales de acceso al empleo público, pues la finalidad del procedimiento de selección es garantizar la elección del candidato más adecuado a la prestación laboral a través del aseguramiento de esos principios.

Así, ninguna de las dos fases del proceso permite discriminar a los candidatos por su mérito y capacidad, puesto que para ser admitido a la segunda fase, basta con estar en posesión de una de las titulaciones exigidas, siendo indiferente si se poseen más, lo que impide distinguir a los candidatos por su mayor esfuerzo y preparación, no contemplando el proceso ninguna otra prueba o condición adquirida a valorar, ya fuera ésta la experiencia laboral o, entre otras, alguna modalidad de prueba relacionada también con las tareas a desarrollar. Tampoco la segunda fase, elección por sorteo, permite un tratamiento objetivo de los candidatos en función de sus conocimientos y capacidades, ni garantiza que por acción del azar no pueda repetir uno o más aspirantes en otras ocasiones, lo que hace al sistema incompatible con la igualdad de oportunidades.

Por otro lado, no permite el control de la discrecionalidad técnica de que gozan los tribunales calificadores a la hora de evaluar diferenciando en función del mérito aportado por los aspirantes, aspecto sobre el que se pronunciaba, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 2007.

Asimismo se debe resaltar la conveniencia de evitar, en los procesos selectivos, exclusiones que puedan resultar desproporcionadas, aspecto que puede salvarse mediante pruebas de acceso relacionadas con las habilidades laborales. De ahí la necesidad de que los méritos a baremar —entre los cuales puede encontrarse la experiencia previa— deban aparecer conectados y acreditarse en la celebración de las pruebas que con ese fin se establezcan en las bases selectivas. Y a este respecto, el artículo 4 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se regulan las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local, establece la adecuación a ese fin de los sistemas de concurso o de concurso-oposición para la selección del personal al servicio de esa Administración.

Por ello, se recomendó al Ayuntamiento de Guareña que adoptara las medidas necesarias en el ejercicio de las potestades de autoorganización que tiene atribuidas por el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, para que, al aprobar las bases que han de regir los procesos selectivos, se incluyesen en las ofertas de empleo o en las indicadas bases, las previsiones oportunas para una efectiva valoración de los méritos y capacidades de los candidatos, garantizando el acceso al empleo público mediante un procedimiento que respete los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, de acuerdo con los artículos 14 y 23.2 en relación con el 103.1 de la Constitución (10000432).

El mismo análisis se ha llevado a cabo en relación con la regulación de la bolsa de trabajo vigente en el Ayuntamiento de Valdetorres (Badajoz), dado que esta Institución no compartía la configuración del sistema empleado en la formación y gestión de esa relación de candidatos puesto que, al no existir un orden de prelación entre ellos, no se garantizaba plenamente una selección pública, siendo que, en este caso, el sistema empleado no resultaba determinante de que, por acción del azar, uno o más aspirantes, no pudieran repetir en el sorteo utilizado en otras ocasiones, lo que hacía al sistema incompatible con el reconocimiento de los méritos y capacidades y con la igualdad de oportunidades, recomendaciones que han sido aceptadas, en el primero de los casos, encontrándose pendiente de contestación la resolución efectuada al Ayuntamiento de Valdetorres (10001721).

Tras conocer diversas incidencias en el desarrollo del proceso selectivo correspondiente a las pruebas de la convocatoria de selección de personal laboral fijo en la Consejería de Trabajo e Inmigración de la Embajada de España en Uruguay, esta Institución decidió actuar de oficio por la falta de especificación sobre el contenido del primer ejercicio, de carácter eliminatorio, que habría hecho que resultara inasequible a una mayoría de los aspirantes. Las características del cuestionario que integraba esta prueba eran referentes a la actividad concreta del consulado, un factor que podría haber facilitado el acceso a quienes ya hubieran desempeñado el puesto, que gozarían así de mayores oportunidades y, por el contrario, habría dificultado el acceso al resto de aspirantes, que carecían de experiencia laboral en el puesto.

A lo largo de su investigación, el Defensor del Pueblo señaló la coincidencia de los candidatos finalmente seleccionados, con el personal que con anterioridad ocupaba puestos similares en la referida consejería. Por tanto, el desarrollo y resultado del proceso selectivo, a juicio de la Institución, no permitió garantizar plenamente el acceso a la selección de aquellos aspirantes que no habían desempeñado con anterioridad las funciones propias del puesto, y tampoco resultaba plenamente acorde con las previsiones establecidas en el Estatuto Básico del Empleado Público y en la resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública por la que se establecen criterios sobre selección de personal laboral en el exterior, operando respecto a ellos el derecho fundamental del artículo 23.2 de la norma suprema, lo que impone un juego riguroso del principio de igualdad.

Por ello, se recordó al Ministerio de Trabajo e Inmigración que en los procesos selectivos se garantice plenamente el acceso al empleo público respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. El hoy Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha aceptado este recordatorio de deberes legales de forma que, en esta línea, ha procedido, con posterioridad, a incluir en las bases de las convocatorias selectivas de similar naturaleza, la referencia expresa a un temario específico, y ello con la finalidad de facilitar la igualdad en el acceso de los candidatos en futuras contrataciones (10012989).

Otra investigación abordó la necesidad de alcanzar la mayor adecuación a los principios constitucionales de acceso al empleo público, sea este fijo o temporal, de la contratación laboral del Ayuntamiento de Valdés (Asturias), a través de una gestión eficiente de los recursos humanos, que se centró en las diversas vicisitudes sufridas por las vinculaciones laborales establecidas en relación con los agentes de desarrollo local.

Conforme a los antecedentes disponibles, la alcaldía emitió en su momento dos resoluciones en las que se reconocía la relación laboral de dos trabajadoras —agentes de desarrollo—, como indefinida no fija, ordenando incoar el correspondiente expediente para la modificación de la relación de puestos de trabajo del ayuntamiento a fin de crear los puestos para su posterior dotación.

Esta Institución consideró necesario insistir en que han de evitarse situaciones en las que el sometimiento a una contratación temporal de los trabajadores, más allá de su finalidad o de la duración marcada por la regulación legal, conlleva una situación de inestabilidad en el empleo por el devenir incorrecto o anormal de esa contratación o, incluso, por una utilización fraudulenta de la ley, como expresamente recoge el fundamento de derecho octavo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 1992, que dispone: «La especial posición de la Administración Pública respecto a la selección de personal a su servicio, no puede en modo alguno legitimar, siempre, y en todo caso, una inercia en los mecanismos propios de la selección que justifique el uso anormal

y antirreglamentario de fórmulas sustitutorias de contratación laboral, en manifiesto quebrantamiento de la normativa reguladora de esta última y en notorio perjuicio de las personas que acceden a tal forma de vinculación jurídica. Sostener que tal inercia administrativa puede configurar una esencial temporalidad en las tareas o servicios públicos que se ven afectados por la misma puede resultar claramente abusivo y, en cualquier caso atentatorio al interés, jurídicamente protegible, de seguridad en el empleo del trabajador que es contratado para la atención de dichas tareas o servicios».

En este sentido, resalta la necesidad de acomodar la actuación a la legislación básica en la materia, a través de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuanto a las previsiones establecidas en sus artículos 69 y 70, de tal forma que las necesidades de recursos humanos, que deben proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso deben ser objeto de la oferta de empleo público, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas, en coincidencia con lo que establece el artículo 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local.

Por ello se recomendó al ayuntamiento que, en la gestión de sus recursos humanos, adecue a las estrictas necesidades de personal la contratación que deba llevar a cabo, ajustada a la normativa laboral, a la vez que se sugirió que, de no haberse efectuado, se procediera a la inclusión de las plazas afectadas en la oferta de empleo público y a su cobertura reglamentaria, mediante el correspondiente proceso selectivo, en orden a garantizar su ocupación de acuerdo con los principios constitucionales, resolución que se encuentra pendiente de contestación (10004135).

Con motivo de otra investigación y con independencia de la actuación fiscalizadora y en trámite que estaba realizando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, esta Institución puso de manifiesto su discrepancia con el Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid), desacuerdo que se centraba en los aspectos generales derivados de la concepción, naturaleza y efectos de procedimientos de selección para la contratación inicial de agentes de empleo y desarrollo local.

La selección y contratación de estos agentes se lleva a cabo a través de una oferta genérica ante la oficina de empleo que corresponda, siendo competencia de una comisión de selección la realización del proceso entre los trabajadores desempleados, que tendrán que haber superado el primer o segundo ciclo de educación universitaria, valorándose la experiencia profesional, así como otros conocimientos extraacadémicos sobre desarrollo local o proyectos de empleo, levantándose la correspondiente acta de selección.

Conforme con esas premisas, el objeto de esa contratación es dotar a la entidad local de técnicos de empleo especialistas en desarrollo en el ámbito local, sujeta a un proceso selectivo cuyas premisas se encuentran preestablecidas en la propia oferta de empleo que incluía como requisitos la diplomatura en magisterio y, en lo que aquí interesa, un nivel alto de inglés y francés, constando también en el acta los candidatos seleccionados por orden de mejor puntuación y los criterios de selección.

Sin embargo, con posterioridad a tal actuación, que resolvía la selección a favor de la promotora de la queja entre los cuatro candidatos que reunían los requisitos de la oferta, esa entidad decidió no continuar con la actuación y renunciar a la subvención, alegando la necesidad de que la elección recayera en una persona bilingüe, debiéndose realizar una prueba específica de inglés.

Aunque la contratación laboral en estos supuestos no suponga la integración del trabajador en la función pública local, se configura como una actuación selectiva conforme a potestades públicas, correspondiente a un empleo público temporal, donde la selección, financiación y objetivo es la prestación de un determinado servicio al ayuntamiento en la misión de colaborar en la orientación de los programas de políticas activas de empleo en ese ámbito local. Esta naturaleza de la contratación, ajena a la que lleva a cabo una empleadora privada, no puede eludir la garantía del cumplimiento de los principios constitucionales de acceso al empleo público. La irradiación de estos principios selectivos, en estos supuestos, se traduce en la necesidad de acomodar el proceso al cumplimiento de las reglas que configuran la selección, de forma que, efectuada la elección del aspirante, de acuerdo con los requisitos contenidos en la oferta de empleo previamente promovida por la entidad local conforme a unos determinados parámetros, no cabe ignorar los efectos de la selección acordada y establecer una nueva exigencia y un nuevo proceso, sin infracción de esos principios constitucionales.

De acuerdo con esos presupuestos se formuló un recordatorio de deberes legales al ayuntamiento a fin de que se garantizara el acceso al empleo público mediante un procedimiento selectivo que armonizara la actuación a los mencionados principios comprendidos en los artículos 14 y 23.2 en relación con el 103.1 de la Constitución, recordatorio que ha sido expresamente aceptado (09021834).

En otro supuesto, las aspirantes en un procedimiento selectivo para la cobertura por el sistema de concurso-oposición, de plazas correspondientes a la categoría profesional de fisioterapeuta, convocado por la Administración sanitaria de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se dirigieron a la Institución exponiendo que, tras haber superado la fase de oposición y ya en la fase de concurso, no habían visto valorados los méritos aportados.

La causa de esa falta absoluta de reconocimiento de la puntuación por los méritos poseídos se fundamentaba en que la presentación de la documentación acreditativa de aquellos se realizó fuera del plazo establecido en la convocatoria selectiva, debido a diversos motivos personales.

No habiéndose valorado por el tribunal de selección mérito alguno, argumentaron en favor de su derecho a que les fueran computados los méritos obtenidos con anterioridad a la propia convocatoria y que obrarían, igualmente, en los archivos de la Administración, razón por la que consideraban que deberían ser valorados de acuerdo con lo establecido en los artículos 35, letra f) y 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ahondando en esta cuestión, relacionada con la falta de valoración de méritos, se diferenciaba primeramente la baremación de los conocimientos orales y escritos de catalán a través del correspondiente certificado. Sin negar el carácter vinculante que poseen las bases de las convocatorias selectivas de nuestras administraciones, sí cabe resaltar que su interpretación y aplicación debe hacerse siempre en el sentido más favorable a la mayor efectividad del artículo 23.2 de la Constitución. Esta premisa conlleva que cualquier aplicación de las mismas deba acomodarse, como hilo conductor, a un resultado que resulte objetiva y racionalmente compatible con el derecho reconocido en ese precepto constitucional.

Consecuentemente, habrá que desechar una interpretación cuyo resultado, mediante la estricta aplicación de las bases en sus previsiones, dificulte o inhabilite el acceso a

la función pública al tomar en consideración criterios carentes de racionalidad, con una desproporción manifiesta al sancionar la exclusión del candidato. Por ello se consideró en el supuesto analizado, en lo que atañe a la falta de valoración del mencionado mérito lingüístico, que no se habían seguido las pautas de aplicación razonada y proporcional que acaban de señalarse y, además, suponía también la inaplicación indebida del artículo 35, letras e) y f) de la Ley 30/1992, al no poder ignorarse el hecho documentado de que la certificación acerca de la posesión de ese conocimiento de la otra lengua cooficial obraba en poder del órgano convocante desde la solicitud de concurrencia a la selección, y de lo que se deduce un resultado notoriamente desproporcionado frente a una presentación posterior en la fase de concurso, en principio extemporánea, de ese y otros méritos, tesis sobre la que el Tribunal Supremo también ha tenido ocasión de pronunciarse en la Sentencia de 18 de febrero de 2009.

Al considerar que se trataba de un defecto subsanable, se apreció también que este principio de subsanación resulta aplicable —al contrario de lo que entendía la Administración sanitaria— a los procedimientos selectivos en su fase de concurso, sin que ello comporte la infracción de la doctrina jurisprudencial acerca del carácter vinculante de las bases.

A estos efectos se reitera la doctrina que en interés de ley estableció el Tribunal Supremo en Sentencia de 4 de febrero de 2003, pues se impone el deber de la Administración de requerir a los interesados para que se subsanen las deficiencias, cuando se aprecie que no cumplen los requisitos que exige el ordenamiento en vigor, de modo que el precepto autoriza la concesión del plazo de diez días cuando se trate de un procedimiento selectivo de concurrencia competitiva, como ocurría en el caso planteado, siempre referidos a aquellos que ostenten hasta el término del plazo para la presentación de la solicitud de participación.

Como ha señalado el Tribunal Supremo, las bases de la convocatoria no pueden ser interpretadas de una forma tan literal que con ello se menoscabe su auténtico sentido y finalidad, debiendo estar al principio de proporcionalidad en función de las consecuencias que puedan derivarse, evitando resultados contrarios al artículo 23.2 de la Constitución, como se resalta en la Sentencia de 10 de junio de 2009, con cita de otras sentencias del alto tribunal de 14 de septiembre de 2004 y 18 de febrero de 2009.

Esos criterios de racionalidad y proporcionalidad no permiten valorar como incumplimiento de las repetidas bases aquellos comportamientos de los aspirantes que no respondan a una resistencia a observarlas, sino a una razonable duda sobre su significado o alcance. Cuando esto último suceda lo procedente será permitir subsanar el error inicial en que se pueda haber incurrido.

De acuerdo con esta argumentación, se recomendó a la Administración sanitaria autonómica que, de conformidad con los artículos 71 y 35, letras e) y f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, valorase la oportunidad de tomar en consideración los méritos cuya acreditación cumpliera con esas condiciones para que pudieran subsanar el defecto en los requisitos para su validación, siempre referidos a los que ostentasen y tuvieran acreditados hasta el término del plazo para la presentación de la solicitud de participación y a todos los aspirantes afectados.

Además se añadía una recomendación para que se interpretasen las bases de las convocatorias selectivas, de forma que resultasen plenamente compatibles con el artículo 23.2 de la Constitución, siempre en el sentido más favorable a la mayor efectividad del precepto constitucional y conforme a pautas de racionalidad y proporcionalidad y a

que se aplicase en los procedimientos de selección el trámite de subsanación, también en la fase de concurso y aportación de los méritos, resolución que se encuentra pendiente de contestación (10033130).

En otra ocasión, el promotor de la queja expresó su desacuerdo con la realidad existente en la bolsa de trabajo temporal, correspondiente a la categoría profesional de enfermería de la Administración sanitaria de la Comunidad de Madrid, en relación con la obligación, respecto a la contratación de discapacitados, de prever una reserva no inferior al 5 por ciento de las vacantes, haciendo alusión a lo establecido en el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, al no existir ese cupo, que solo se practicaría para plazas fijas en caso de concurrir un procedimiento de oposición, cuando, a su criterio, también debe contemplarse el cupo mencionado en la bolsa de empleo.

En su respuesta, la Administración puso de manifiesto la vigencia de un acuerdo con las organizaciones sindicales por el que se aprobó la bolsa única para la contratación de personal temporal en la categoría profesional de ATS/DUE, regulando el funcionamiento de dicha bolsa, informando de que, a pesar de que ningún punto de esa regulación recoge la existencia de un cupo para personas con discapacidad, sí se recoge en los procesos selectivos de personal fijo, por lo que está previsto el estudio de la posible modificación de las bases de convocatoria en la próxima reunión de la mesa sectorial de sanidad, que podría solucionar la carencia observada en el acceso de aspirantes discapacitados a esa relación (10016458).

En el ámbito del personal de los servicios sanitarios, se han iniciado actuaciones de oficio relacionadas con la determinación de las necesidades de profesionales sanitarios en el marco del sistema nacional de salud, respecto al control de los requisitos de titulación que requiere nuestro ordenamiento jurídico para acceder a las plazas de médico de familia que impliquen la realización de funciones de médico de medicina general o de médico especialista en medicina familiar y comunitaria y que corresponden, en la labor propia de gestión y contratación de personal, a los servicios de salud de las comunidades autónomas, a efectos de conocer la situación actual de la gestión de ese tipo de contrataciones en los distintos servicios de salud (11024148 y otras).

16.2. Provisión de puestos de trabajo y movilidad

Un sindicato policial expuso que, de manera habitual, a los funcionarios de nuevo ingreso se les ofrecían plazas vacantes que no habían quedado desiertas en concursos anteriores y que no habían sido ofrecidas previamente a los ya funcionarios.

En el curso de esta investigación, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil señaló que su actuación se amparaba en la disposición final cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que mantiene vigente el artículo 18.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, según el cual «las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tengan la condición de funcionario».

En el mismo sentido, el artículo 16.3 del Real Decreto 997/1989, de 28 de julio, por el que se aprueba el reglamento de provisión de puestos de trabajo de la Dirección General de la Policía, dispone que «excepcionalmente se podrán convocar para su provisión por

los funcionarios de nuevo ingreso o de promoción interna otros puestos de trabajo, en atención a las necesidades de los servicios, dando conocimiento previo a la comisión de personal del Consejo de Policía».

Esta Institución puso de manifiesto que, aunque no exista un derecho de los que ya son funcionarios a que se les ofrezcan previamente mediante concurso las plazas o puestos vacantes, esto no significa que la Administración pueda decidir arbitraria y caprichosamente, sino que tal decisión, como ha señalado el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de diciembre de 2007, «... al tratarse del ejercicio de una potestad discrecional, ha de efectuarse conforme al interés público, de forma que en el ámbito de sus facultades de autoorganización y al servicio de una mayor eficacia funcional, puede excluir del concurso previo entre los ya funcionarios determinadas plazas que, de este modo, serán directamente objeto de convocatorias para el ingreso de nuevo personal. Pero es de esencia a tal facultad que venga referida a plazas concretas que se considere conveniente reservar a los funcionarios de nuevo ingreso —por razones de autoorganización o de otra clase que persigan un fin protegido por la ley— lo que exige la expresión de dichas razones en el acto de exclusión».

De esta forma, el margen otorgado a la Administración para decidir si convoca o no un concurso previo entre los funcionarios para la cobertura de determinadas vacantes no es ilimitado, permitiendo la norma que, de forma razonada, se excluyan determinadas plazas del concurso previo entre los ya funcionarios pues, en caso contrario, se estaría mermando su derecho a la movilidad al no serles ofrecidas unas vacantes que personal y profesionalmente pueden ser de su interés.

Sobre la base de lo anterior, y con el objeto de eliminar cualquier sospecha de arbitrariedad, se recomendó a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que la apreciación discrecional que haga para prescindir de determinadas plazas en el concurso previo entre los ya funcionarios para ofertarlas a los de nuevo ingreso, se lleve a cabo con sujeción al interés público y motivando claramente las razones y criterios seguidos que avalan dicha decisión, a efectos de conciliar el interés público en el ejercicio de la función policial y el interés de los ya funcionarios que se materializa en las legítimas expectativas de traslado. Esta recomendación ha sido aceptada (10015119).

Por otra parte, un policía local del Ayuntamiento de Jumilla (Murcia) expuso que había solicitado el reconocimiento de determinado grado personal por haber desempeñado durante un tiempo un puesto de superior categoría, alegando que no había recibido respuesta al respecto.

La Administración local manifestó que se le había comunicado, de manera verbal, que para poder tramitar su instancia debía justificar documentalmente sus alegaciones, pues no constaban en su expediente personal los datos a los que hacía referencia, indicándole además que, en caso contrario, la resolución tendría carácter desestimatorio, y concluyendo que, en la misma fecha que se informaba a esta Institución, se le requería nuevamente la aportación de tal documentación.

Del argumento aludido se desprendía que hacía más de año y medio que el compareciente había formulado su solicitud sin que esa corporación municipal hubiera retomado, hasta el inicio de la oportuna investigación del Defensor del Pueblo, las necesarias actuaciones administrativas para la definitiva conclusión del asunto.

A juicio de esta Institución, el hecho de que se le informara verbalmente de que debía aportar documentación justificativa de su solicitud, y que el interesado no hubiera aportado la misma, no eximía a esa Administración de la obligación de resolver

expresamente, independientemente de la naturaleza de la solicitud y de que le asistiera o no el derecho que reclamaba, ya que así resulta de lo previsto específicamente en el apartado 1 del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en general, de la eficacia que exige la citada norma a toda actuación administrativa, falta de respuesta que no había sido subsanada, a pesar de que el precepto señalado indica que «en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables».

Asimismo, el apartado 5 del citado artículo 42 establece que «el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la presente Ley».

El mencionado artículo 71 en su apartado 1 dispone que «si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42».

En consecuencia, se sugirió que se dictara resolución expresa a la solicitud formulada por el interesado, en el sentido que procediese, aceptando el Ayuntamiento de Jumilla la referida sugerencia. Sin embargo, analizado el contenido de la resolución adoptada, se observaba que la misma no contenía el oportuno pie de recurso, según lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local, que establece que contra los actos y acuerdos de las entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente, pudiendo no obstante interponer con carácter previo y potestativo recurso de reposición.

Asimismo, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, establece en el titulo VI, relativo al procedimiento y régimen jurídico y, en concreto, en el artículo 194, que la notificación se practicará con arreglo a lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo común.

Por ello, el Defensor del Pueblo manifestó que esa Administración local había de reparar en que toda resolución administrativa debe contener el oportuno pie de recurso, con la finalidad de reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación administrativa, sin que tal requisito formal pueda ser obviado, pues con ello se podría causar indefensión a la persona interesada en el procedimiento.

Por tanto, y aun tratándose de una resolución que ponga fin a la vía administrativa, es un deber de la Administración Pública ilustrar a los interesados sobre los recursos procedentes, pues de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2 de la citada Ley 30/1992, toda notificación deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitiva en vía administrativa, la expresión de los recursos que

procedan, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen pertinente, pues el recurso administrativo está establecido como un instrumento esencial de garantía para el ciudadano y la omisión de su mención, como en el presente caso, deriva en un anormal actuar de la Administración.

En consecuencia, se manifestó a ese Ayuntamiento que debería valorar la posibilidad de notificar de nuevo al interesado la resolución adoptada. Este recordatorio está pendiente de respuesta (11006172).

En el marco de los procesos de movilidad, un profesor de educación secundaria y cónyuge de una maestra de enseñanza primaria, manifestaba que el Ministerio de Educación había publicado primero el concurso de traslados de primaria y que, durante 2011, solo se podía rechazar la adjudicación provisional hasta el día 11 de abril. Sin embargo, al día siguiente publicaban el concurso de traslados para los profesores de secundaria, por lo que opinaba que la solución para que cientos de familias con el mismo problema pudieran reagruparse era que las convocatorias se publicasen al mismo tiempo o, al menos, con pocos días de demora y así tener un margen de disponibilidad para elegir o rechazar el destino ofertado a través del citado concurso de traslados.

En el informe enviado por la Subsecretaría de Educación se indicaba que en el concurso estatal de traslados del curso 2010/2011 habían participado alrededor de 140.000 funcionarios, y que el colectivo que participaba en el concurso correspondiente al cuerpo de maestros era muy voluminoso, superior incluso en número al de los restantes cuerpos docentes.

La citada Administración manifestaba que el concurso de traslados de maestros resulta enormemente complejo, tanto desde un punto de vista administrativo, que comprende la baremación de los méritos, la grabación de sus datos de participación y de sus solicitudes, la determinación de las plantillas orgánicas de los colegios públicos y de las vacantes provisionales en dichos centros, como desde un punto de vista informático, que aconsejaba realizar una fragmentación de las adjudicaciones de los concursos por cuerpos, motivo por el que se procedió primero a obtener la adjudicación provisional de destinos del concurso de maestros.

La resolución provisional correspondiente al ámbito de gestión del Ministerio de Educación se efectuó por resolución de 24 de marzo de 2011, anunciándose la adjudicación de destinos a partir del 31 de marzo, dándose un plazo de cinco días hábiles a partir del siguiente a la exposición para la presentación de reclamaciones contra exclusiones, puntuaciones, vacantes y para el desistimiento total a la participación en la convocatoria, mientras que la adjudicación provisional de los restantes cuerpos docentes en el ámbito del Ministerio de Educación se efectuó posteriormente por Resolución de 5 de abril de 2011, dándose plazo de 5 días hábiles para reclamaciones a partir del 13 de abril.

La citada subsecretaría manifestaba que si se hubiera esperado a publicar la adjudicación provisional de los destinos de los maestros hasta no tener la de los demás cuerpos, ello hubiera implicado hacer coincidir todas las reclamaciones y retrasar previsiblemente las resoluciones definitivas de todos los concursos, lo que sería más grave en el caso de que la adjudicación del concurso correspondiente a los demás cuerpos docentes plantease problemas y se dilatase en el tiempo.

Por último, se concluía que, en el caso de los concursos de ámbito autonómico, en aquellos años en que no proceda la convocatoria de concurso estatal de traslados, al

reducirse sensiblemente el ámbito de participantes existirá una mayor capacidad de maniobra que podría abrir la posibilidad de contemplar plazos coincidentes para los distintos cuerpos, a efectos de presentación de desistimientos (11010232).

Al tener conocimiento de la contratación de médicos de familia en el nivel asistencial de la atención primaria de la Comunidad de Madrid, mediante un nombramiento de carácter eventual conforme a lo establecido en el artículo 9.3 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, lo que conllevaría un mayor grado de precariedad laboral, se inició una investigación de oficio.

La vinculación con esa Administración sanitaria autonómica, mediante la modalidad de nombramiento eventual, sería una constante en la mencionada categoría profesional, en perjuicio de otro tipo de nombramientos estatutarios temporales, como la interinidad, nombramientos que no se estarían realizando desde hacía más de tres años. Esta medida incidiría negativamente en lo establecido en el Acuerdo Marco de 29 de noviembre de 2006, en el que esa Administración se habría comprometido a que los nombramientos considerados estructurales se incluyeran, en el plazo máximo de dos años, como plazas de plantilla orgánica, dotándose las mismas con personal interino hasta su inclusión y desarrollo de la oferta de empleo público correspondiente.

En ese sentido operaría también la previsión contenida en el artículo 9.3, en su último párrafo, de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco, acerca del estudio de la reiteración en este tipo de nombramientos temporales para valorar, en su caso, la procedencia de la creación de una plaza estructural en la plantilla del centro.

La Comunidad de Madrid manifestó que las razones por las cuales existía la tasa de contratación eventual de médicos de familia se debía a factores tales como el crecimiento de las infraestructuras para la asistencia, debido al aumento de población atendida, así como a la nueva organización en un área única del mapa sanitario de la comunidad. Una vez asentada la nueva estructura organizativa, podría mejorar la política de consolidación de empleo, a lo que contribuiría la conclusión de los procedimientos de provisión de plazas de traslado y de oferta de empleo, fijándose las plantillas adecuadas a las necesidades reales, momento en el que las vacantes se cubrirán mediante nombramientos de carácter interino, lo que motivó la conclusión de esta investigación de oficio (10010907).

La catalogación de puestos de «operador de lectoclasificadora especial horario» en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, como puestos de carrera vertical que respondería a su peculiar tipología, funcional y retributiva, diferenciada de los puestos encuadrados en la carrera horizontal, fue impugnada por los funcionarios afectados, que formularon una reclamación sin respuesta.

Las solicitudes obligan a la Administración a resolver, de conformidad con lo establecido en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que contempla la obligación de resolución expresa en todos los procedimientos y establece el sistema de recursos, al hilo de la exposición de motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, con la finalidad de reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración, para el ejercicio de su defensa.

De acuerdo con la jurisprudencia, la figura del silencio administrativo está establecida en beneficio exclusivo de los ciudadanos y a los solos efectos procesales, sin que la

Administración, por tanto, pueda optar por resolver expresamente o dejar de hacerlo, aplicando dicha figura. Esta línea jurisprudencial se ha visto reforzada aún más por la nueva redacción dada a los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que consagra esta obligación, motivos por los que se formuló un recordatorio para que se adoptaran las medidas tendentes a resolver de forma expresa cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los interesados, que ha sido aceptada y puesta en práctica mediante la resolución correspondiente (09021785).

El Decreto 73/1997, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de transporte sanitario en el Principado de Asturias, establece la necesidad de obtener la formación necesaria para la renovación como técnico especialista en emergencias a través, únicamente, de una escuela que goce de la acreditación requerida en el ámbito de esa comunidad autónoma. En desarrollo de dicha norma no se ha dictado ninguna otra disposición, ni en cuanto a los vehículos de transporte sanitario, ni en cuanto a la formación del personal que presta servicios en los mismos.

Por otra parte, los Reales Decretos 295/2004, de 20 de febrero, y 1397/2007, de 29 de octubre, regulan el título de técnico en emergencias sanitarias, fijando sus enseñanzas mínimas, si bien la norma última no ha fijado al detalle el currículo formativo de dicho título, lo que permitiría que cada comunidad autónoma desarrolle el mismo, significándose que en el Principado de Asturias dicho título no ha sido implantado como formación profesional reglada, existiendo al efecto un proyecto de la Consejería de Educación y Ciencia sobre la garantía de la formación y nivel de conocimiento exigido para los certificados de estos profesionales, y poniéndose de manifiesto que, a la vez, esos certificados conviven con la existencia de los certificados de técnicos en emergencias expedidos por otras comunidades autónomas obtenidos, también en algunos casos, por las denominadas vías no formales de formación.

Acreditada la necesidad de encontrar una solución eficaz a una situación real y demandada por los profesionales para homologar esa formación, como se ponía de manifiesto en la queja formulada, se consideró necesario plantear la posibilidad de que esta comunidad autónoma estableciese la convalidación u homologación de la formación acreditada realizada en otra comunidad autónoma, en la línea de lo actuado por Madrid, Castilla-La Mancha y, más recientemente, Valencia, que ha establecido la regulación de un procedimiento de homologación a través de la Resolución de 31 de mayo de 2010, atribuyendo a la Escuela Valenciana de Estudios de la Salud la competencia para realizar dichas homologaciones.

Se recomendó por ello que se valorara la oportunidad de desarrollar el Decreto 73/1997, de 13 de noviembre, regulando la convalidación, homologación o cualquier otro mecanismo que permita el reconocimiento de la formación y especialización de los técnicos en emergencias sanitarias nivel 1 y nivel 2, obtenida en otro servicio de salud, como quiera que, en otro caso, ello podría incidir negativamente en la movilidad de ese personal estatutario en el marco del Sistema Nacional de Salud, recomendación que ha sido aceptada (08024008).

Por último, cabe mencionar en este apartado que se han reiniciado las actuaciones de oficio sobre la movilidad interadministrativa de los funcionarios de la Administración General del Estado. La razón de esta nueva intervención estriba en la necesidad de hacer un seguimiento de los posibles avances en la movilidad voluntaria del empleado público.

La Administración ha reiterado que continúan los trabajos sobre la Ley de Función Pública de la Administración General del Estado donde se regularía, entre otras cosas, la movilidad interadministrativa, analizando la planificación y ordenación de los recursos humanos, sin avances significativos hasta el momento, por las actuales circunstancias de crisis económica y su incidencia en el sector público (10010906).

16.3. Retribuciones de los empleados públicos

La gratificación por servicios extraordinarios fuera de la jornada normal de trabajo está regulada, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, en el Real Decreto 1314/2005, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas, y desarrollada por la Instrucción número 24/2004, de 12 de abril, del Subsecretario de Defensa, por la que se aprueban las normas a seguir para el abono de gratificaciones por servicios extraordinarios al personal militar y civil funcionario.

De las citadas normas se desprende el carácter y naturaleza excepcional de esta retribución, pues en ningún caso puede ser fija en su cuantía ni periódica en su devengo, y su percepción no origina derechos individuales en períodos sucesivos, concediéndose por el Subsecretario de Defensa dentro de los créditos asignados a tal fin y en las cuantías que este determine.

Respecto al procedimiento para su abono, la mencionada instrucción establece que «las autoridades de cada Ejército, del Estado Mayor de la Defensa, los directores generales y demás órganos directivos, cuando estimen necesario abonar gratificación por servicios extraordinarios, solicitarán la correspondiente autorización al Subsecretario de Defensa, reflejando en la propuesta la relación e identificación de los interesados, y para cada uno de ellos, la justificación y el importe que se pretende abonar».

Un militar expuso que su jefe de unidad solicitó el abono de gratificaciones por servicios extraordinarios para algunos de sus subordinados, alegando que no habían recibido respuesta ni tampoco el abono que, en su caso, pudiera corresponderles, desconociendo los motivos de su posible desestimación.

La Administración militar señaló que la limitación de los créditos presupuestarios asignados a tal concepto no permitían atender todas las peticiones que se recibían, y argumentó que la norma reguladora del abono de esta retribución no prevé que haya que responder expresamente a las propuestas que elevan los jefes de unidad y no los propios particulares, cuando estas no pueden ser atendidas.

De la citada argumentación parecía desprenderse que solo cuando la autoridad jerárquica correspondiente estimase que la propuesta cursada por el jefe directo debía ser atendida, se elevaría la solicitud al órgano finalmente decisorio, justificando los motivos por los que se consideraba a los afectados acreedores de su abono. Sin embargo, cuando esa autoridad no considerase el abono de esta retribución, no se motivaban al mando directo que realizaba la propuesta las razones por las que sus subordinados no eran acreedores de la gratificación aludida.

Sin embargo, esta Institución entendía que la Administración militar no podía obviar el deber de dar respuesta expresa a la propuesta realizada, con independencia de que fuera o no elevada al órgano decisorio para su concesión, pues los mandos directos explican los motivos por los que estiman que sus subordinados son acreedores de su abono, razón por la que, igualmente, quien lo propone debe conocer los motivos por los

que su propuesta no se estima adecuada, pues no se puede aceptar, sin más, que por el hecho de que no haya una previsión concreta en la citada instrucción, la propuesta no traiga aparejado el derecho a obtener una respuesta expresa, lo que colocaría a la Administración al margen de las normas que rigen el procedimiento administrativo.

En este supuesto, nos encontramos ante la potestad discrecional de elevar al órgano finalmente decisorio la propuesta de abonar una gratificación por servicios extraordinarios, señalando el artículo 54.f) de la Ley 30/1992, que «serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa».

En consecuencia, se recordó a la Subsecretaría de Defensa que se impartieran las instrucciones oportunas para que las autoridades competentes respondiesen, en todo caso, y de forma motivada, las propuestas que los jefes directos del personal militar o civil realizasen sobre la percepción por sus subordinados de gratificaciones por servicios extraordinarios, con independencia de que, posteriormente, se elevasen o no al Subsecretario de Defensa, todo ello, en aras de los principios de garantía y seguridad jurídica. El citado recordatorio está pendiente de respuesta (11004087).

El Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dispone que el complemento de productividad estará destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias no previstas a través del complemento específico, y el interés o iniciativa en el desempeño de los puestos de trabajo, siempre que redunden en mejorar el resultado de estos últimos. Su cuantía individual se determinará por el Ministerio del Interior, dentro de los créditos que se asignen para esta finalidad, y de acuerdo con las mismas normas establecidas para los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Del citado precepto se desprende que esta retribución es individual y no colectiva, y que su abono dependerá del especial rendimiento de cada funcionario en el puesto de trabajo que tenga asignado, no pudiendo constituir una retribución fija, de forma que su asignación durante un período de tiempo no originará un derecho individual para su valoración o apreciación en períodos sucesivos.

Un sindicato policial expuso que a los funcionarios que realizaban un curso de ascenso a la categoría inmediatamente superior, se les descontaba de la nómina la productividad funcional durante su realización, lo que ocasionaba que acudiesen a los tribunales de justicia para obtener el reconocimiento de su abono.

En su respuesta, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil alegó que la asignación del complemento de productividad depende de los criterios de distribución fijados discrecionalmente por la Administración y de las circunstancias de rendimiento personal del titular del puesto de trabajo, así como de su actividad extraordinaria y de su interés en el desempeño del mismo.

Sin embargo, y en contraposición a la anterior afirmación, es criterio consolidado de interpretación judicial que la propia Dirección General de la Policía ha desnaturalizado el complemento de productividad funcional produciéndose una evolución hacia el carácter objetivo del mismo, pues se ha distribuido de forma genérica entre los funcionarios policiales, desvinculándose de la consecución de cualquier objetivo, interpretación que viene sosteniéndose, homogéneamente, en supuestos idénticos, por numerosas sentencias dictadas por distintos tribunales superiores de justicia (entre otras, en sen-

tencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de mayo de 2002, de 29 de enero y 26 de mayo de 2003, así como en sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 29 de mayo de 2002, de 9 y 29 de septiembre de 2004 o en la más reciente de 7 de mayo de 2010, y sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana de 24 de julio y 18 de septiembre de 2007).

A juicio de esta Institución, la realización de un curso de ascenso o perfeccionamiento no puede traducirse en una discriminación del funcionario en materia retributiva, descansando el argumento de la Administración en que, de haber estado en su puesto, hubiera devengado el derecho a su abono, pues tal perjuicio patrimonial podría provocar un efecto disuasorio para la realización de estos cursos en detrimento del derecho a la promoción interna y a la formación continua plasmados en el Estatuto Básico del Empleado Público cuando, sin embargo, su reconocimiento supondría un incentivo positivo para los funcionarios.

Como ha quedado patente, el mantenimiento por la Administración del criterio desestimatorio para su abono ocasiona que los afectados acudan a los tribunales de justicia para obtener su reconocimiento, por lo que se recomendó a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que se efectuasen las gestiones oportunas, elevadas las consultas pertinentes ante el Ministerio de Economía y Hacienda, a efectos de que se reconociera el devengo y abono de la retribución complementaria. Esta recomendación no ha sido aceptada (11005674).

Diversas solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad frente a normas estatales y autonómicas, que afectan directa o indirectamente a las condiciones retributivas de los funcionarios públicos, se relacionan en el apartado correspondiente de este informe; sin embargo, se ha considerado oportuno reflejar aquí una síntesis de las argumentaciones contenidas en las resoluciones enviadas a los interesados.

Así, se alegó que la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Región de Murcia, vulneraba el derecho a la negociación colectiva y, con infracción de nuestro ordenamiento jurídico, suspendía los acuerdos alcanzados con los sindicatos en los últimos años, aumentaba el horario de trabajo de los empleados públicos, reducía sus retribuciones, suspendía el plan de acción social, y no amparaba las situaciones de baja médica, modificando disposiciones de carácter básico

La indicada norma declara en su preámbulo que, en el marco de las obligaciones asumidas por España en el ámbito de la Unión Europea, las comunidades autónomas, en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de junio de 2010, manifestaron su voluntad de adaptar sus objetivos presupuestarios para 2010-2013 a la nueva senda de reducción del déficit, derivada de la aplicación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Se recordó a los interesados que el artículo 38.10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que «se garantiza el cumplimiento de los pactos y acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las administraciones públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de pactos y acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público».

Al dejar constancia de que estamos ante una situación de extraordinaria necesidad, que es la que ha llevado a la adopción de las medidas cuya constitucionalidad se cuestiona, se pudo afirmar que se cumpliría la condición a la que hace alusión el precepto citado, puesto que las circunstancias económicas, no solo en nuestro país, sino a nivel mundial, se están viendo sustancialmente alteradas.

En cuanto a los motivos alegados de afectación de las condiciones en las que se desarrolla la vida laboral, que están recogidas en todo el articulado de la norma cuestionada, se trajo a colación que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, sin que pueda esperar que los derechos inherentes a su situación estatutaria o, en su caso, los derechos pasivos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso, o que se mantenga la misma situación que se venía disfrutando (11000471).

En relación con la Ley 16/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la organización sindical compareciente manifestaba que vulneraba el artículo 149.1.18.ª de la norma suprema, por cuanto regula una materia que está reservada al Estado. También opinaba que se vulneraban leyes de rango superior, en concreto la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco, y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, alegando que la materia regulada no era propia de una ley de presupuestos.

Los planteamientos del Tribunal Constitucional que figuran en la resolución remitida a los interesados son expresivos de que los ingresos y gastos pueden verse afectados por otras muchas normas, además de las que integran el núcleo propio de la ley de presupuestos, como ocurría en el caso examinado, por lo que, a la luz de la doctrina constitucional, no se consideró inconstitucional su inclusión en una ley de presupuestos. Además no se apreció tampoco en qué medida la disposición impugnada, no tenía cabida en las previsiones contenidas en el artículo 43.2 de la Ley del Estatuto Marco, en cuanto que este precepto deja la determinación de los conceptos, cuantías y criterios para la atribución de las retribuciones complementarias, al ámbito de cada servicio de salud, a la vez que establece con la suficiente amplitud su naturaleza.

En cuanto a si las disposiciones que motivaron la comparecencia, formarían parte del componente sustancial o material de la obligación de negociar, derivada del artículo 28.1 de la Constitución española, resulta esclarecedora la posición que mantiene el Tribunal Constitucional en la Sentencia 85/2001, de 26 de marzo, en la que, en referencia al ámbito y al alcance del derecho a la negociación colectiva, manifiesta que, al tratarse de un derecho de configuración legal, ni los sindicatos, ni las administraciones públicas concernidas son libres para ejercerlo de forma incondicionada (11000867).

En el examen de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2011, las solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad abarcaban diversos preceptos de la norma entre los que destacaban, en lo que aquí interesa, la determinación de las retribuciones del personal al servicio del sector público y del personal del sector público sometido a régimen administrativo y estatutario, la suspensión de pactos y acuerdos sindicales y de artículos del convenio colectivo y de la carrera profesional del personal del Servicio Canario de Salud.

Los promotores de recurso señalaban que alguna de las disposiciones cuya declaración de inconstitucionalidad pretendían no son compatibles con el contenido propio de una ley de presupuestos, argumentación ya analizada anteriormente en profundi-

dad, no observándose tacha de inconstitucionalidad en esas medidas, dada su conexión esencial con la ley presupuestaria en el marco de ejecución normativa, criterio que también se predicaba de la naturaleza y extensión de la obligación de negociar (11004670, 11005797, 11006793 y 11008433).

En lo que concierne a la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, el compareciente solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el precepto que regula el modelo económico de distribución de fondos públicos para sostenimiento de centros concertados, y el anexo IV de la ley, que recortan los salarios del personal docente lo que, a su juicio, vaciaba de contenido la negociación colectiva, vulnerando el artículo 37 de la Constitución.

Siendo los presupuestos generales del Estado o, en su caso, los de las comunidades autónomas los que fijan los módulos económicos relativos a los salarios del personal docente destinados en centros educativos sostenidos con fondos públicos y habiéndose establecido dichos módulos en el artículo 17 y el anexo IV de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, resultaba difícil aceptar que, frente a lo acordado en un convenio colectivo, no quepa que una ley estatal como la de presupuestos generales del Estado pueda fijar incrementos y reducciones salariales, sin que, además, los representantes legales de los trabajadores y empresas intervengan.

Analizado ya con anterioridad el derecho limitado y condicionado de la doctrina del Tribunal Constitucional, se añadían otros argumentos que, por ampararse, esencialmente en el respeto al principio de jerarquía normativa y de competencia, también nos llevaron a discrepar de la pretensión del compareciente en cuanto a su solicitud de interposición de recurso (11001111).

Finalmente, frente a la Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2011, el sindicato compareciente manifestaba que los apartados 3 y 4 del artículo 25 de la norma podrían vulnerar el derecho a la igualdad, suponían una restricción ilegítima de la competencia del poder legislativo y, afectando al principio de seguridad jurídica, sobrepasaban el contenido de las leyes de presupuestos.

La valoración de la solicitud, tal como se ha hecho con otras en las que organizaciones sindicales cuestionaban leyes de presupuestos del Estado y de comunidades autónomas, y hacían referencia a diversos complementos que se suprimían, congelaban o anulaban, en consonancia con la situación económica por la que atravesamos, pasa por recordar el amplio margen de autonomía del que disfruta el legislador para plasmar su iniciativa en la ley y su límite es la Constitución, parámetro único a través del cual el Tribunal Constitucional puede enjuiciar la legitimidad del ejercicio de la función legislativa (11009131).

16.4. Condiciones laborales de los empleados públicos

En el ámbito de la Guardia Civil, se llevaron a cabo actuaciones de oficio con motivo de la inauguración del acuartelamiento de Milladoiro (A Coruña), pues las noticias aparecidas en medios de comunicación aludían a que la escasez de personal de la correspondiente plantilla, unido a un elevado número de agentes en situación de baja médica, así como el escaso material necesario para el desarrollo de sus funciones, ocasionaba que los funcionarios allí destinados se encontrasen desbordados por el trabajo y por los problemas internos que tal situación producía, lo que, a juicio de esta Institución, no

solo perjudicaba a los agentes, sino también a los ciudadanos, que podían ver mermada su propia seguridad.

Analizado el contenido del informe remitido por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, se concluyó que las dificultades señaladas se enmarcaban en los problemas lógicos de adaptación de las nuevas instalaciones, y que la situación de los agentes allí destinados se ajustaba en todo momento a la Orden General número 4, de 16 de septiembre de 2010, por la que se regula el régimen de jornada y horario (11016712).

En el año 2011 han sido muy numerosas las solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad, tanto a nivel individual como por asociaciones de guardias civiles y militares, contra las Leyes Orgánicas 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, y 11/2011, de 1 de agosto, para la aplicación a la Guardia Civil del artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011.

Tal y como se refleja en el apartado correspondiente del presente informe, los funcionarios afectados han centrado sus solicitudes en su desacuerdo con la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales de manifestación y reunión, contenida en las citadas normas, considerando que limita el ejercicio de los mencionados derechos a estos colectivos, cuestionando en este aspecto los miembros del instituto armado el carácter militar de la Guardia Civil y, por tanto, rechazando que se les apliquen normas que han sido dictadas para regular los derechos y deberes de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo, analizadas detenidamente todas las alegaciones recibidas y las razones jurídicas en las que se apoyan las solicitudes de recurso, acordó no ejercer la legitimación que tiene conferida, por no encontrar fundamentos suficientes. En este aspecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre las limitaciones del ejercicio de los derechos fundamentales basadas en la relación de sujeción especial de ciertos grupos de ciudadanos, indicando que son admisibles cuando resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la función que impone aquella situación de sujeción especial.

Así, dentro del marco constitucional se permite que determinados servidores del Estado, debido a la relevancia de sus funciones o su obligación a llevar armas, tengan restringidos sus derechos, tanto políticos como disciplinarios. Las razones que justifican estas limitaciones se basan en las relaciones de especial sujeción originadas por la voluntariedad del ingreso en determinados cuerpos y, en el caso que nos ocupa, con la necesidad de mantener principios de neutralidad política, disciplina y jerarquía (11020389, 11020433, 11020543 y 11021201).

Por último, en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía un sindicato policial planteó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria a la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional; 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ya que, aunque no se recoge en su enunciado, modifica también la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con respecto a la representación de los funcionarios titulares de las plazas de facultativos y técnicos en el Consejo de Policía los cuales concurrirán, como electores y elegibles, con los de las Escalas Ejecutiva y de Subinspección, respectivamente.

En opinión del sindicato compareciente, la modificación operada por la citada ley orgánica, en cumplimiento del mandato contenido en la Sentencia de 24 de noviembre de 2010, dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional, que estimaba una cuestión de

inconstitucionalidad y declaraba «la inconstitucionalidad de los artículos 25.3, párrafo segundo; 26.1, párrafo segundo, y 26.2, párrafo primero, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado» por cuanto no incluían a los facultativos y técnicos en las elecciones al Consejo de Policía, no garantizaba la efectiva representación de los funcionarios titulares de estas plazas y, por ello, considerando que la única manera de garantizar su representatividad en el Consejo de Policía sería integrarlos en sus correspondientes escalas. Analizados estos argumentos el Defensor del Pueblo no consideró oportuno interponer el aludido recurso, como consta en el presente informe en el apartado correspondiente (11009768).

En el ámbito universitario, debe destacarse que la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación así como la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora siguen siendo objeto de reclamaciones, la primera por la evaluación del currículo de los solicitantes para el acceso a las figuras de profesor universitario contratado y de acceso a los cuerpos docentes universitarios, y la segunda por la evaluación de la actividad investigadora de los profesores universitarios y del personal de las escalas científicas del Centro Superior de Investigaciones Científicas, con el objeto del reconocimiento de un complemento de productividad (sexenio).

Si bien se han apreciado significativos cambios en el procedimiento de evaluación de estos órganos y, en la actualidad, sus comités evaluadores realizan una motivación personalizada y orientativa del currículo y méritos de cada solicitante, el Defensor del Pueblo se encuentra investigando algunas quejas con el fin de comprobar que se están llevando a cabo todas las adaptaciones necesarias para que puedan alcanzarse unos procesos plenamente objetivos, transparentes y homogéneos en la evaluación, como medio para la promoción y garantía de la calidad de las universidades y de su integración en el espacio europeo de educación superior (11015498, 11016291 y 11007914).

En este marco, desde la función que nos corresponde de supervisión de la actividad de estos órganos, debe destacarse la actuación realizada en relación con la queja presentada por un profesor titular universitario que ha cuestionado la actuación de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora en relación con el retraso en obtener la evaluación de su actividad, para los períodos 2000-2002 y 2000-2008 que solicitó el 31 diciembre de 2008.

Según manifestaba, mediante comunicación de la comisión de 8 de junio de 2009, se acordó la suspensión del procedimiento de evaluación al estar pendiente un proceso judicial promovido por el interesado contra la resolución denegatoria del sexenio solicitado por el período 2000-2005. Dicha suspensión se acordó sobre la base de lo dispuesto en el artículo 42.5.d) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 5.m) de la Orden ECI/3184/2005, de 6 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora.

Esta Institución consideró que la existencia de un procedimiento judicial sobre una concreta actuación de la Comisión no tenía cabida en el precitado artículo 42.5.d) de la Ley 30/1992. Dicho precepto se refiere a una suspensión del procedimiento, no por existir un proceso judicial pendiente, sino por la necesidad de realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente. Tampoco parecía posible entender como argumento de la suspensión el citado artículo 5.m) de la Orden

ECI/3184/2005, dado que el mismo solo tiene carácter instrumental en cuanto que se refiere a las funciones del presidente de la Comisión.

En consecuencia, tres meses después de dictarse la sentencia que provocó la suspensión del procedimiento de evaluación del interesado, y más de dos años después de presentar su instancia, la comisión dictó la esperada resolución denegando el período solicitado 2000-2008, de evaluación de la actividad investigadora, lo que motivó que el interesado formulase un nuevo recurso de alzada.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo comunicó a la citada secretaría general que este profesor se había encontrado en una situación de indefensión durante todo el procedimiento de evaluación, sin haber sido atendido de acuerdo con las exigencias y deberes que tiene la Administración en relación con sus ciudadanos y, en definitiva, se consideró que había tenido que soportar dos años la suspensión de un procedimiento de evaluación sobre la base de preceptos legales que, al menos, para este concreto supuesto, entendíamos que no servían de cláusula de apoderamiento para la adopción de dicha medida.

Como consecuencia de nuestra intervención, la Secretaría General de Universidades ha comunicado que, finalmente, el recurso presentado por el interesado frente a la denegación del reconocimiento de un nuevo tramo de investigación fue informado favorablemente por los expertos, por lo que se considera que la cuestión de fondo planteada habría sido resuelta (11007914).

Una funcionaria destinada en el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía cuestionaba que después de acceder por concurso de traslados a un puesto de categoría superior, le seguían asignando las tareas correspondientes a su anterior puesto de trabajo de nivel inferior.

La Subsecretaría de Cultura manifestó que, debido a la intensidad del trabajo desarrollado en el almacén de obras de arte del museo durante 2011, se decidió mantener a esta funcionaria desempeñando las tareas que venía realizando hasta entonces en los almacenes del museo para cubrir las necesidades del citado servicio que, en ese momento, se consideraban prioritarias, todo ello, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 del artículo 73 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, que indica: «Las administraciones públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones».

Asimismo la Administración manifestó que en ningún momento se había pretendido causar «un grave perjuicio para su carrera y desarrollo profesional», toda vez que ambas funciones son de similar naturaleza, se desarrollan en el mismo departamento, la situación había sido ocasionada por necesidades del servicio, tenía carácter temporal, y no se habían perjudicado sus derechos económicos ni de categoría profesional, concluyendo que se había solicitado la contratación de un nuevo trabajador para el museo (11017847).

El Defensor del Pueblo Andaluz remitió una extensa documentación sobre un profesor interino de enseñanza secundaria, al que la Administración educativa de Andalucía no había reconocido, a efectos de trienios, los servicios prestados como concejal electo de un ayuntamiento, al considerar que no le resultaba aplicable lo dispuesto en el

artículo primero, apartado 2 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública.

Este aspecto concreto relacionado con las diferencias existentes entre personal titular e interino, aplicado a situaciones jurídicas particulares, ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional, que en la Sentencia 240/1999 afirmó que en estos casos «... no concurre la causa que podía justificar la negación de la titularidad de un derecho relacionado con un bien dotado de relieve constitucional, ni la diferencia de trato entre los dos tipos de personal al servicio de la Administración».

Con referencia a dicha jurisprudencia, parece razonable que mutatis mutandis la situación de servicios especiales para el desempeño de cargo electivo público en régimen de dedicación exclusiva, o una situación asimilable, pueda ser aplicable a este supuesto, habida cuenta de que pretendería —entre otras finalidades— eliminar los obstáculos existentes para que un empleado público pueda hacer efectivo el derecho de participación política en condiciones de igualdad.

Estas argumentaciones dieron lugar a la formulación de una recomendación dirigida a la entonces Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional para que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución española, así como el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se propusieran las medidas de iniciativa legislativa necesarias para que los funcionarios docentes que prestasen servicios en régimen de interinidad y que pasasen a desempeñar cargos públicos electos en régimen de dedicación exclusiva, fueran equiparados, a efectos de reconocimiento de servicio y de trienios, con los funcionarios titulares que, por dicho motivo, se acogen a la situación de servicios especiales.

Sin embargo, dicha Administración no ha acogido los argumentos ni la doctrina constitucional aportados en la citada recomendación que no ha sido aceptada, al considerar que la modificación legal solicitada por el Defensor del Pueblo supone un cambio cualitativo de trascendencia que, a su juicio, va más allá de los principios que informan la legislación general de la función pública, contenida en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en lo que en ella se dispone respecto a los funcionarios interinos y situaciones administrativas (11000167).

Un elevado número de profesores de enseñanza secundaria de la Comunidad de Madrid ha manifestado su discrepancia acerca de los recortes con los que la Consejería de Educación ha iniciado el curso 2011-2012 e igualmente, han considerado que habían sido moralmente dañados por las falsedades e injurias que, a su juicio, habían pronunciado algunos responsables políticos.

Por lo que respecta a los posibles daños morales que han considerado los profesores que le han causado algunas declaraciones de determinados responsables políticos, les hemos comunicado que los sentimientos o percepciones de actuaciones que no constituyen un cambio o una modificación de una situación jurídica particular, obedecen inicialmente a valoraciones de carácter subjetivo, cuya supervisión trasciende a las competencias del Defensor del Pueblo, dado que los bienes jurídicos que se consideran dañados, se sitúan en el marco de las reglas de disciplina administrativa o penal, propias de otras instancias encargadas de velar por la legalidad y por la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos.

En cuanto a los recortes a los que se han referido, con los que la citada Consejería de Educación ha iniciado este curso, hemos manifestado a los interesados que estas cuestiones responden a criterios de decisión basados en el ejercicio de la potestad auto-

organizatoria de la Administración, la cual alude al conjunto de poderes que la misma tiene reconocidos para la ordenación de los medios personales y materiales que se le encomiendan, con el objeto de que sea posible el ejercicio de determinadas competencias y potestades públicas.

Como quiera que sobre la base de dicha potestad autoorganizatoria existe un cierto grado de discrecionalidad que ofrece la elección de distintas alternativas posibles desde la perspectiva del derecho, la intervención de esta Institución únicamente sería posible si se advirtiera una infracción de normas constitucionales, situación que, conforme a los datos que nos aportaban, no ha sido posible determinar, teniendo en cuenta los instrumentos normativos con los que la Administración educativa de la citada comunidad autónoma cuenta para la realización de sus políticas públicas en el ámbito de la educación (11019205 y otras).

El Ayuntamiento de Morcín (Asturias) efectuó diversas contrataciones temporales de una plaza de arquitecto municipal sin la suficiente cobertura reglamentaria y sin comprobar si la persona contratada incurría en incompatibilidad.

Aquella Administración, como el resto de administraciones públicas, viene obligada a garantizar que los funcionarios públicos desempeñen con diligencia y dedicación las tareas que tengan asignadas, velando por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, en lo que concierne a la normativa relativa a las incompatibilidades del personal al servicio de la Administración. Este deber legal se desprende de la previsión normativa que sobre los deberes de los empleados públicos recoge el capítulo VI de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en relación con el artículo 103.1 de la Constitución, toda vez que la Administración Pública viene obligada a servir con objetividad los intereses generales y a actuar de acuerdo con los principios de eficacia, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Como es sabido, el acceso al empleo público debe respetar en todo momento los principios constitucionales de selección pública, de forma que el estatuto básico exige a las administraciones públicas que la selección de su personal funcionario y laboral se lleve a cabo mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales, además de los que cita en su artículo 55, concretamente, la publicidad de la convocatoria y sus bases y la transparencia de esa actuación.

Por el contrario, las vinculaciones suscritas por esa Administración local no parecían responder a esos parámetros. La contratación como personal eventual no resulta la modalidad más indicada, por la naturaleza del vínculo eventual definido en el artículo 12 de la norma, para la cobertura temporal de una plaza de arquitecto que forma parte de la plantilla municipal, relación de puestos de trabajo sujeta, en principio, a los procedimientos ordinarios de selección y provisión de vacantes. Tampoco se garantizaba plenamente la concurrencia de esos principios en la siguiente contratación laboral, al carecer de un procedimiento selectivo que, como el que posteriormente se puso en marcha, se acomode a los principios mencionados, sin que las razones de urgencia en la cobertura de la plaza eximan a la Administración de su cumplimiento.

Por ello se procedió a formular al ayuntamiento un recordatorio del deber legal de garantizar que los funcionarios públicos desempeñen con diligencia y dedicación las tareas que tengan asignadas velando por los intereses generales, en este supuesto, en lo que concierne a la normativa relativa a las incompatibilidades del personal al servicio de la Administración y, finalmente, de garantizar el acceso al empleo público mediante

un procedimiento selectivo que respete los principios constitucionales, resolución que ha sido aceptada (09017593).

Al amparo de la Ley 31/1995, de 3 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, se han llevado a cabo actuaciones ante el Ayuntamiento de Venta de Baños (Palencia) con motivo de la queja planteada por una trabajadora municipal, cuyo estado de salud precisaba un cambio de puesto de trabajo adecuado a sus dolencias.

Concretamente, la investigación se basó en si se había procedido a una evaluación de riesgos del puesto de trabajo y sobre si se habían adoptado las medidas de prevención y protección necesarias.

En la información facilitada por la corporación municipal no se indicó en qué fecha se había efectuado la última evaluación de riesgos de su puesto de trabajo; cuál había sido el resultado y conclusiones de la misma; en qué se habían traducido sus recomendaciones, de haberse efectuado alguna y si esa Administración había adoptado o tenía previsto adoptar alguna medida posible, bien de prevención o de protección del riesgo en el trabajo y su detalle, todo ello, temporalmente y de acuerdo con la previsión del artículo 25 de la citada Ley 31/1995, en tanto se estaba a la espera de un cambio de puesto de trabajo más adecuado a su estado de salud.

Conforme con esos presupuestos, se recordó a la entidad el deber de facilitar al Defensor del Pueblo información concreta de la situación laboral real y actualizada de la trabajadora para conocer si se había adoptado o tenía previsto adoptar alguna medida de prevención o de protección del riesgo en el trabajo. Igualmente se le recordó que, de no haberse efectuado recientemente o en los dos últimos años, se procediese al estudio y seguimiento actualizado de su situación y salud laboral, resolución que se encuentra pendiente de respuesta (10012441).

También en este ámbito, una funcionaria de Correos puso de manifiesto su precaria situación laboral, al parecer, derivada de un accidente de trabajo a partir del cual se generó una situación de importante deterioro de su salud con frecuentes situaciones de incapacidad temporal y dificultades para poder desarrollar con normalidad las tareas encomendadas y propias de su puesto de trabajo, por lo que ante la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A. alegó la necesidad de una reubicación acorde con su capacidad laboral u otra medida que permitiera compatibilizar su trabajo con las situaciones de incapacidad temporal.

Para la sociedad estatal, su situación no traía causa de dicho accidente, de conformidad con los dictámenes emitidos por los servicios médicos de correos y otros organismos ajenos (Muface), habiendo sido revisada su situación por el Equipo de Valoración de Incapacidades del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que consideró que no se encontraba imposibilitada para el desempeño de las funciones propias de su cuerpo o escala.

En cuanto a la asignación de otro puesto de trabajo, la citada sociedad estatal señaló que, conforme a lo previsto en el estatuto de personal aprobado por Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, en el caso de disminución de capacidad, el cambio de asignación de puesto ha de materializarse a través de los concursos de traslados, previa adjudicación al funcionario de una mayor puntuación si se trata de disminución definitiva y mediante adscripción temporal preferentemente en la misma localidad en caso de situaciones transitorias; en ambos casos se requiere informe previo de los servicios médicos y que, en este caso, supuso adjudicarle una puntuación adicional y, con ella, ha participado en el concurso de traslados convocado en 2010, cuyas adjudicaciones

aún no han finalizado; razón por la que se desconocía, por tanto si, como resultado del mismo, obtendrá nuevo puesto.

No obstante, se informó de que su situación había sido nuevamente valorada por los servicios médicos de correos que propusieron su ubicación temporal en funciones de atención al cliente o administrativo, que se materializaría tan pronto como las necesidades organizativas de la red de oficinas lo hicieran factible, además de encontrarse pendiente de resolución su participación en el indicado concurso de provisión de plazas, lo que repercutiría en una situación más beneficiosa para su salud laboral por la que abogaba esta Institución (11000757).

El artículo 14 de la citada Ley 31/1995, señala que corresponde al empleador el deber de protección frente a los riesgos laborales respecto del personal a su servicio.

Un conflicto laboral y una posible situación de acoso en el servicio de aparato digestivo del Hospital Universitario de Santa María del Rosell, en Cartagena, nos llevó a iniciar una investigación ante esa comunidad autónoma, pues se observaba la existencia de una percepción negativa y generalizada en cuanto a que se podían estar dando comportamientos caracterizados por una violencia psicológica extrema, de forma sistemática y durante un tiempo prolongado sobre personas en el lugar de trabajo.

Este deber de protección antes señalado, por el que se identifican los peligros existentes en cada puesto de trabajo y se evalúa el riesgo inherente a cada uno de ellos, determinó recomendar a la Administración sanitaria de la Región de Murcia que, de no haberlo hecho, se procediese al estudio y seguimiento actualizado de la situación y salud laboral del personal adscrito a la sección de aparato digestivo del citado centro hospitalario y que, una vez realizado dicho análisis se adoptasen, en su caso, las medidas preventivas necesarias para la protección de la salud laboral cuando concurran factores de riesgos psicosociales. Asimismo, se instó a que se realizara un plan de actuaciones preventivas de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, del Reglamento de los servicios de prevención, o mediante la adopción de medidas acordes con los protocolos de actuación para la prevención de estos riesgos específicos. La citada recomendación ha sido aceptada (09007798).

Sobre este asunto debe subrayarse que en este año ha visto la luz el protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado, mediante resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, como instrumento de prevención y sanción de esta conducta y de su reprobación legal en el ámbito de la función pública, materia ya tratada en informes anteriores y sobre la que el Defensor del Pueblo continuará en su labor de control para garantizar la dignidad en el trabajo del empleado público.

16.5. Pensiones y prestaciones

En las instalaciones deportivas militares de uso civil de los Batallones de Ferrol (A Coruña), existía una presunta discriminación, pues, según expresaban los comparecientes, una de las calles de la piscina estaba reservada para los capitanes de navío, coroneles y almirantes, de modo que, cuando alguien que ostentaba o había obtenido estos cargos pretendía utilizarla, los demás usuarios debían dejarla libre por estar reservada a los citados oficiales.

En un primer informe, la Administración militar alegó que la reserva de una de las calles de la piscina se hacía para aquellas personas que, por ocupar destinos que exigían una especial dedicación, tenían condicionado el tiempo en que podían realizar su preparación física.

No obstante, al comparecer nuevamente uno de los afectados indicando que se le había obligado a abandonar la piscina para que un oficial retirado hiciera uso de la misma, y que había sido sancionado por negarse a ello, se requirió un segundo informe a la Subsecretaría de Defensa para que se aclarase cómo estaba organizado el uso de estas instalaciones deportivas, que en su respuesta indicó que la prioridad de uso de la instalación era la práctica deportiva y preparación física del personal de la Armada, sin reserva alguna por el hecho de ostentar determinado empleo o grado (10011567).

El artículo 128.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece el procedimiento a seguir en los supuestos en los que se haya agotado el plazo de duración máxima de las situaciones de incapacidad temporal y dispone que, «si la entidad gestora se reafirmara en su decisión, para lo cual aportará las pruebas complementarias que fundamente aquélla, sólo se prorrogará la situación de incapacidad temporal hasta la fecha de la última resolución».

Sobre la base de dicho precepto, en el supuesto en el que la persona interesada muestre su disconformidad con el alta médica emitida por la entidad gestora y esta se reafirme en su decisión, solo se prorroga la situación de incapacidad temporal hasta la fecha de la última resolución.

Sin embargo, en algunas ocasiones, la resolución que expide la entidad gestora ratificando el alta médica tras resolver la reclamación de la persona interesada es notificada varios días después de la fecha de efectos del alta médica ratificada por la entidad gestora, por lo que el trabajador no se puede incorporar a su puesto de trabajo, ya que no tiene constancia de la fecha definitiva del alta médica hasta que no se le notifica la resolución, lo que genera un período de tiempo que no está cubierto por la Seguridad Social y en el que el trabajador, no acude a su puesto de trabajo, lo que obliga a la Administración empleadora a computar dicha ausencia como un permiso de vacaciones.

Este fue el supuesto planteado por un funcionario del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, informando al respecto la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social de que la comunicación rápida de las resoluciones a los interesados, por las que el Instituto Nacional de la Seguridad Social emite el alta médica a los trabajadores que se encuentran en situación de incapacidad temporal, es una actuación prioritaria para las direcciones provinciales.

Se informaba también de que, con el fin de no causar perjuicios a los interesados, se había establecido una doble vía de comunicación, para aquellos trabajadores que previamente hubieran facilitado su teléfono móvil, de forma que al mismo tiempo que se emitían las resoluciones en papel, se procedía de forma automática al envío de un mensaje telefónico de los datos de las resoluciones que recibirán en sus domicilios. A la vista de lo expuesto, esta institución consideró que se habían realizado las actuaciones oportunas para evitar que se produjeran situaciones de esta naturaleza (11009099).

Funcionarios de diversos ámbitos han planteado los problemas derivados de la jubilación parcial con contrato de relevo. Así, señalaban que el Instituto Nacional de la Seguridad Social estaba denegando dichas jubilaciones a quienes tuviesen cumplidos 60 años, argumentando que los empresarios o enlaces sindicales respectivos no habían

presentado el acuerdo de empresa al que se refiere la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En todo caso, a la vista de los datos que nos han aportado las administraciones competentes, no se ha podido advertir la existencia de una actuación irregular, toda vez que uno de los fundamentos en los que se apoya la Administración es el de que no se puede acceder a la jubilación parcial cuando los representantes sindicales o la empresa a su cargo no hayan utilizado el plazo de un mes al que se refiere la Orden 1827/2010 del Ministerio de Trabajo e Inmigración, para comunicar y poner a disposición de las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de la Tesorería General de la Seguridad Social los acuerdos colectivos de empresa suscritos hasta el día 24 de mayo de 2010 (11019161).

Una situación parecida ha sido examinada como consecuencia de la queja de un ciudadano que expresaba las dificultades que tenía para acogerse a la jubilación parcial con contrato de relevo, contemplada en el convenio colectivo de los trabajadores de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea donde prestaba servicios, dado que la Seguridad Social no tomaba en consideración, aplicando el cómputo recíproco, los años prestados en el régimen de clases pasivas para el cómputo de la pensión de jubilación parcial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.º del Real Decreto 691/1991, de 12 de abril, sobre cómputo recíproco de cuotas entre regímenes de Seguridad Social.

Sin embargo, esta institución ha entendido que, con la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público, se introduce la jubilación parcial en el ámbito de la función pública, y así lo dispone su artículo 67.1.b), que prevé: «La jubilación de los funcionarios podrá ser: d) parcial de acuerdo con lo establecido en los apartados 2 y 4». Por consiguiente, teniendo en cuenta que el régimen de la seguridad social tanto de funcionarios como de personal laboral, tienen recogido en sus respectivas leyes básicas un sistema de jubilación parcial, esta Institución no puede compartir con la Administración que no exista en la actualidad una equivalencia en la acción protectora de ambos regímenes jurídicos, apreciación que coincide, en sus aspectos esenciales, con lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia 476/2010, de 6 de mayo, amparada en la Sentencia del Tribunal Supremo 1092/2010, de 9 de febrero, dictada en recurso de casación en interés de ley y que reconoce explícitamente el derecho de un funcionario a la jubilación voluntaria parcial, a través de una aplicación directa del artículo 67.2 y 4 del Estatuto Básico del Empleado Público, sin que la declaración normativa de tal derecho requiera de ulterior desarrollo normativo.

Sobre la base de las argumentaciones expuestas, el Defensor del Pueblo ha sugerido a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, que se dieran las instrucciones precisas para que la Dirección Provincial de la Seguridad Social de Illes Balears revisase el criterio sostenido en relación con la información de carácter orientativo que se había trasladado al interesado, en la que le indicaban que no podía acceder a la jubilación parcial. Igualmente se solicitó que se acreditase en el informe de vida laboral el tiempo de servicios prestados en su condición de funcionario civil del Estado.

Sin embargo, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social entendió que no resultaba posible aceptar la citada sugerencia al considerar que sigue sin existir jurisprudencia, en sentido técnico, que justifique un cambio en el criterio de actuación de la citada entidad gestora (08021540).

Un funcionario jubilado, afiliado a Muface, manifestaba que únicamente recibía asistencia sanitaria por el servicio de urgencias, al haberse suprimido la asistencia que se le venía dispensando en el centro de salud de su municipio, lo que le estaba deparando una prestación asistencial deficiente dada su condición de enfermo crónico con una minusvalía elevada, y que tenía su origen, al parecer, en la falta de renovación del convenio rural entre la mutualidad, la compañía de seguros y el Servicio Canario de Salud sin que la situación hubiera sido solventada por Muface.

En su respuesta la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado indicó que presta a sus beneficiarios conforme a lo establecido en el texto refundido de la ley sobre seguridad social de los funcionarios civiles del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, que otorga a la mutualidad la posibilidad de facilitar la asistencia sanitaria por concierto con entidades o establecimientos públicos o privados. Sobre esta base, Muface presta dicha asistencia a través de conciertos, sistema que permite a los mutualistas optar anualmente entre la red sanitaria pública, recibiendo la atención por los servicios de salud de las comunidades autónomas, o por diversas entidades privadas. La elección que efectúe el mutualista determinará los medios sanitarios a los que podrá acudir para recibir asistencia sanitaria.

En el caso de los conciertos suscritos con entidades de seguro de asistencia sanitaria, Muface señalaba que están obligadas a prestar asistencia en todo el territorio nacional a los mutualistas y sus beneficiarios. No obstante, se produce la circunstancia de que, en algunas zonas rurales, no existen medios privados suficientes que puedan prestar la asistencia primaria y las urgencias extrahospitalarias bajo la dependencia de la entidad, puesto que únicamente los servicios de salud de las comunidades autónomas disponen de medios. Por este motivo, y con la intención de garantizar el derecho de opción de los mutualistas y que ellos y sus beneficiarios reciban en sus municipios de residencia la asistencia que precisan, Muface, junto con Isfas y Mugeju suscribieron durante los años 2002, 2003 y 2004 distintos convenios de colaboración con los servicios públicos de salud competentes en los diferentes territorios, a fin de completar la asistencia a cargo de las entidades. Dichos convenios se han ido prorrogando anualmente, por acuerdo expreso de las partes, actualizándose tanto las cuantías que se abonan a cuenta de las entidades, como los anexos en los que se listan los municipios que conforman su ámbito territorial de aplicación.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, las mutualidades citadas suscribieron, el 30 de abril de 2003, un convenio de colaboración con el Servicio Canario de la Salud para la prestación, en zonas rurales, de determinados servicios sanitarios a los mutualistas y beneficiarios adscritos a entidades privadas concertadas con dichas mutualidades. En virtud de este convenio, el Servicio Canario de la Salud prestó a los mutualistas y beneficiarios adscritos a alguna de las entidades de seguro de asistencia sanitaria concertada, servicios sanitarios en los municipios de menos de 20 000 habitantes, que se relacionaban en los anexos I y II del mismo. Para los municipios relacionados en el anexo I, estos servicios eran los mismos que prestan los equipos de atención primaria de la red de centros de atención primaria del Servicio Canario de la Salud, incluidos los servicios de urgencia, mientras que para los municipios relacionados en el anexo II, sólo se atendieron servicios sanitarios de urgencias, prestados en los correspondientes centros de atención primaria o consultorios dependientes de aquel, siendo que la asistencia en el municipio de residencia del compareciente se encontraba afectada por la conclusión de la vigencia del convenio.

De acuerdo con el punto 2.3 del anexo 3 del citado concierto, se obliga a las entidades a que en los municipios de las comunidades autónomas con las que no se haya formalizado convenios de colaboración, y en los que no se disponga de medios concertados, se facilite el acceso de los beneficiarios a los servicios de atención primaria dependientes de la correspondiente comunidad autónoma, estando obligada la entidad a asumir los gastos.

A tal efecto, el Servicio Canario de Salud propuso a la citada mutualidad seguir prestando los servicios sanitarios a los mutualistas y beneficiarios que hubieran optado por recibir asistencia a través de las entidades particulares, pero procediendo a facturar los cargos correspondientes directamente a la entidad concertada a la que estuvieran adscritos, medida que ha supuesto que la asistencia sanitaria en el medio rural está garantizada (10034010).

17. ACCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

17.1. Procedemiento administrativo

La demora en la resolución de los procedimientos y recursos en vía administrativa son contrarios al principio de seguridad jurídica, máxime cuando se trata del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, principio que garantiza la Constitución española en el artículo 9.3, que permite a todo ciudadano tener constancia pública de su situación.

Esta falta de seguridad jurídica se produjo cuando la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de Murcia impuso a un ciudadano una sanción económica, mediante resolución de fecha 13 de abril de 1999, por una infracción grave de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. La resolución fue recurrida en alzada en el plazo legalmente establecido, no resolviéndose en sentido desestimatorio hasta el 12 de abril de 2010, once años después de su interposición, sin que el recurrente durante ese período de tiempo haya tenido ninguna comunicación al respecto. Como en años anteriores la Administración justificó esta situación a la insuficiente dotación de personal jurídico y auxiliar para realizar los trámites.

Fue necesario un requerimiento a la citada Administración del informe solicitado y el recordatorio de la obligación de dictar y notificar la resolución expresa en todos los procedimientos y notificarlo en los plazos establecidos, como establece el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta queja aún se encuentra en trámite (11007134).

Se cuestiona el trato que los ciudadanos reciben por parte del personal al servicio de la Administración Pública. En este sentido la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, impone a las administraciones públicas el deber de regir su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Es el caso de un ciudadano que acudió al registro de una Oficina Comarcal Agraria para la presentación de documentación. Personado el interesado en el registro, el trabajador que en ese momento se encontraba allí se negó rotundamente a registrarle la documentación al no ser esa función propia de su competencia. La circular que distribuye el trabajo en las citadas oficinas data de 1984.

Ante la obsolescencia de la circular que regula las funciones del personal que integra las Oficinas Agrarias Comarcales, se formuló la sugerencia de adoptar las medidas necesarias para la actualización de sus funciones, no debiendo repercutir sobre los ciudadanos las deficiencias que, en un momento dado, puedan existir en la organización de los servicios. Realizándose además un recordatorio de deberes legales sobre el derecho de los ciudadanos a ser tratados con respeto y deferencia por la autoridad y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, tal y como se establece en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este principio aparece igualmente reflejado en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (11000410).

En esta misma línea la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León desestimó un recurso de alzada contra una sanción, cinco años después de su presentación. La Consejería justifica su actuación en la falta de comunicación por la parte interesada, que no solicitó conocer el estado de tramitación del mismo, y los motivos de su retraso. Es decir, trasladaba la responsabilidad de la dilación al ciudadano.

Sin embargo, la consejería olvida que los términos y los plazos previstos en las leyes son preceptivos para la Administración Pública, según el artículo 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y que el plazo máximo fijado en el artículo 115.2 para resolver los recursos de alzada son tres meses.

La actuación de las administraciones públicas han de regir los principios de eficacia, y celeridad en el servicio a los ciudadanos contemplados en el artículo 3 de la Ley 30/1992 y en el artículo 103 de la Constitución. En este sentido, el artículo 41 de la Ley 30/1992, establece que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos.

Para el Defensor del Pueblo la Consejería, en este caso, no ha acomodado su actuación a los principios y a la normativa referenciada, dado que se ha producido un retraso indebido, excesivo y no justificado en la resolución del recurso de alzada. Todo ello, sin perjuicio de que el interesado pueda ejercitar las acciones que en derecho le correspondan en defensa de sus legítimos intereses, teniendo en cuenta que en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2008 se hace constar que la tardanza de la Administración en la resolución del recurso de alzada, puede tener consecuencias tales como la responsabilidad personal de la autoridad o funcionario negligente o la responsabilidad patrimonial de la Administración incumplidora.

En consecuencia, se sugirió la adopción de las medidas necesarias para evitar los retrasos detectados, sin que todavía exista un pronunciamiento administrativo sobre el particular (10027876).

En el informe 2009, se hizo referencia a una queja relativa a la autorización para la venta de artesanía en la plaza de las Monjas de Huelva. Tras la decisión del Ayuntamiento de Huelva de remodelar dicha plaza, se produjo el traslado temporal de los puestos de artesanos mediante comunicación verbal, sin modificar las condiciones de la autoriza-

ción administrativa. El Pleno del Ayuntamiento aprobó por unanimidad el cambio de ubicación de estos puestos sin previa audiencia y un acuerdo de ambas partes. Tras finalizar la remodelación, se propuso un cambio de ubicación definitivo de los puestos sin ofrecer audiencia a los interesados, compensación o explicación alguna. En los informes del Ayuntamiento no se aportan razones jurídicas que impongan la necesidad del traslado. La vulneración procedimental al prescindir de la tramitación legalmente prevista implica un acto nulo que se pretende subsanar con otro acto nulo. Con estas consideraciones se sugirió al Ayuntamiento de Huelva que tomara las medidas oportunas para compensar a los vendedores afectados por el cambio. En el año 2010 se procedió a reiterar la sugerencia, que ha sido rechazada por el Ayuntamiento de Huelva (07009857).

17.2. Responsabilidad patrimonial

El artículo 106.2 CE reconoce el derecho de los administrados a ser indemnizados por las lesiones sufridas en sus bienes y derechos, siempre que sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor. Se trata de un derecho derivado del sistema de responsabilidad de la Administración basado en la noción objetiva de servicio público y el principio básico de «la responsabilidad de los poderes públicos» establecido en el artículo 9.3 CE.

El ejercicio de este derecho ha planteado como en años anteriores un abundante número de quejas frente a las variadas administraciones públicas implicadas como responsables de los perjuicios cuya indemnización se reclama, la mayoría de ellas relativas a la tardanza en la resolución de los expedientes, con incumplimiento de los plazos establecidos al efecto.

Las quejas recibidas se refieren a reclamaciones por daños producidos por asuntos muy variados, aun cuando el grueso de las mismas se refiere a los daños personales y materiales producidos por el mal estado de conservación de calles y carreteras.

Hay que decir que muchas de estas quejas se plantean por desacuerdo con la resolución de los correspondientes expedientes, supuestos en los que esta Institución no entra, en principio, salvo que de los hechos se evidencie una vulneración de los derechos fundamentales cuya salvaguardia tenemos atribuida, por entender que dichas discrepancias han de ser planteadas mediante los oportunos recursos en vía administrativa o jurisdiccional.

En consecuencia, con arreglo a estos criterios, la mayor parte de las quejas admitidas a trámite lo son por la falta de resolución o el incumplimiento de los plazos establecidos para la tramitación de los expedientes, incumplimiento que se da con independencia de cuál sea la Administración implicada, aun cuando tiene una incidencia mayor lógicamente en aquellos ámbitos en los que por cuestión de competencias las reclamaciones que se presentan son más numerosas, lo que ocurre principalmente con el Ministerio de Fomento y las Corporaciones locales.

Sirva como ejemplo la tramitada ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento por la tardanza en la resolución de un expediente iniciado mediante una reclamación de 2 de octubre de 2008 por daños en un vehículo debidos a la presencia de piedras en la calzada de la AP-9.

Según el informe recibido, el 1 de junio de 2008 se dictó resolución desestimatoria de la reclamación, contra la que se interpuso un recurso de reposición, con fecha 25

de junio de 2009, que fue estimado por resolución de 11 de marzo de 2010, dejando sin efectos la resolución anterior y ordenándose retrotraer las actuaciones para que se solicitaran a la Demarcación de Carreteras del Estado en A Coruña los documentos acreditativos de las labores de vigilancia del día del accidente en el punto kilométrico donde se produjo, esto es, los partes de vigilancia y de accidentes de la Guardia Civil. El expediente finalizó casi tres años después de iniciado, por resolución de 12 de abril de 2011 (10005038).

También por la tardanza en la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en un vehículo, se admitió otra queja ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento. El expediente en cuestión se había iniciado mediante solicitud de 4 de enero de 2010 y tenía por causa el impacto del coche con un objeto metálico presente en la calzada de la autovía A-45, en el término municipal de Fuengirola (Málaga). Según el informe recibido, el expediente, una vez evacuado el preceptivo trámite de audiencia con fecha 12 de abril de 2011, se encontraba pendiente de recibir las alegaciones del interesado o de que, en su defecto, transcurriese el plazo otorgado para ello, más otro adicional de garantía, momento en el que se nos decía que se procedería sin más dilaciones a su resolución (11007376).

Dentro del ámbito de la Administración estatal, citábamos en el informe de 2010, por la relevancia del elevado número de reclamantes, el caso planteado por numerosos militares de carrera del Cuerpo de Especialistas del Ejército del Aire, que en fechas diversas, entre finales del año 2009 y primeros de 2010, habían presentado las correspondientes reclamaciones por responsabilidad patrimonial por las presuntas lesiones sufridas en sus bienes y derechos por la aplicación de las previsiones contenidas en el punto 2 de la disposición transitoria séptima de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, relativas a la determinación del orden de escalafón en la situación de reserva que ocuparán los Suboficiales ascendidos al empleo de Teniente, en aplicación de la Ley 17/1999, de 18 de mayo.

En el primer informe recibido de la Subsecretaría de Defensa se alegaban como razones por las que no se habían podido concluir aún los expedientes la propia complejidad del procedimiento, unido al hecho de haber tenido que realizar el preceptivo trámite de audiencia a todos los peticionarios pertenecientes a distintas unidades del Ejército del Aire desplegadas por toda España. Finalmente los expedientes concluyeron, tras más de dos años de tramitación, mediante resolución del Ministerio de Defensa de 28 de enero de 2011 (09009065 y 24 más).

También en el ámbito de la Administración central, podemos citar la queja por la tardanza en la resolución de una reclamación presentada el 16 de julio de 2009 en el registro general de la Delegación en Huelva de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, para su remisión a la Secretaría General de Pesca Marítima, por la presunta actuación negligente en la tramitación de una ayuda de la Comisión Europea para un proyecto de constitución de una sociedad mixta España-Marruecos en el ámbito de actividad de la pesca.

Por parte de la Secretaría General Técnica, del entonces Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, se nos remitió un informe comunicándonos que el expediente de responsabilidad patrimonial que dio lugar a la queja fue resuelto expresamente con fecha 11 de febrero de 2011, es decir, diecinueve meses después de presentada la reclamación (10008452).

Ante la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) se tramitó una queja por la falta de resolución del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado a raíz de las reclamaciones, presentadas el 5 de diciembre de 2010 como consecuencia del cierre del espacio aéreo español los días 3 y 4 de diciembre de 2010, y la consiguiente declaración de estado de alarma. Los interesados se quejaban, asimismo, de la falta de contestación a una petición cursada el 18 de abril de 2011 solicitando información sobre los documentos contenidos en el expediente y sobre el estado de tramitación del procedimiento.

El informe recibido decía que, dado el volumen de reclamaciones presentadas con motivo de los incidentes que motivaron el cierre del espacio aéreo español, que ascendían a más de 60.000, había sido preciso contratar medios externos para su clasificación, registro y tramitación, con la dificultad que ello entraña para resolver todas las reclamaciones dentro de los plazos establecidos. A la vista del contenido del informe recibido se ha solicitado un informe complementario acerca de las previsiones existentes para la resolución de las reclamaciones, informe que aún no se ha recibido (11017979).

En el ámbito de la Administración autonómica, se puede destacar la queja por la tardanza en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial derivada de la muerte de una persona, producida en el incendio forestal ocurrido en el término municipal de Grazalema (Cádiz) el 7 de septiembre de 1992. Según los antecedentes, la interesada, hermana del fallecido, presentó la oportuna reclamación ante la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía el 14 de enero de 2006, una vez finalizada la vía judicial, sin haber obtenido hasta el momento respuesta alguna. Esta queja se encuentra pendiente del informe solicitado a la citada consejería, a quien se ha formulado un tercer requerimiento ya en el año 2012 (11013792).

A medias entre la Administración autonómica, en este caso la Agencia Balear del Agua y la Calidad Ambiental, y la Administración local, en este caso el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (Eivissa), se encuentra en tramitación, sin que aún se haya dilucidado cuál de ellas es la responsable última, una queja por los daños producidos en el vehículo del interesado a consecuencia del mal estado de la calzada de un camino del citado término municipal. Al respecto, de sendos informes de la Consejería de Vivienda y Obras Públicas del Gobierno Balear, se desprendía la negativa de la agencia citada a asumir la responsabilidad derivada de los daños reclamados, tal y como pretendía el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany ante quien se había presentado inicialmente la reclamación.

Dicha negativa dio lugar a que el expediente de responsabilidad patrimonial en cuestión se remitiera de nuevo al Ayuntamiento, por considerar que era el responsable al tener entre sus funciones la conservación de los caminos del municipio, aun cuando con posterioridad el ayuntamiento nos comunicó la devolución del expediente a la Administración autonómica, por entender que el accidente del promotor de la queja había sido originado a consecuencia de unas obras realizadas por la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental.

Tramitada en este punto la queja ante la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad del Gobierno Balear, se nos remitió un informe sobre el traslado al Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany del expediente de responsabilidad patrimonial en cuestión, en el que se hacían constar los siguientes antecedentes:

Que, con registro de entrada en la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental de fecha 27 de septiembre de 2010, se recibió escrito del interesado comunicando que

por parte del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany, de febrero de 2010, se le había desestimado su reclamación por considerar que la responsabilidad patrimonial en este caso correspondería a la agencia, y solicitando que previos los trámites pertinentes, se tramitase el expediente de responsabilidad patrimonial correspondiente.

Trasladada dicha resolución a los servicios jurídicos de la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental, por parte de estos se informó de que no quedaba demostrado el estado en que se encontraba el pavimento antes de que la agencia empezara la obra en cuestión, y que dicha obra empezó el día 14 de junio de 2007, y se suspendió el día 3 de julio de 2007 hasta el día 3 de octubre de 2007 (día anterior a la producción de los hechos), durante tres meses, por la llegada del verano.

Por otra parte, se alegaba que la falta de atención y cuidado de las condiciones mínimas y elementales de seguridad de las calles y paseos ya ha sido apreciada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como constitutiva de responsabilidad patrimonial de los ayuntamientos, que tienen la obligación inexcusable de mantener tales vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto al mantenimiento de esas vías para su fin específico, no siendo permisible que presenten dificultad u obstáculos a la normal circulación, como agujeros, depósitos de arena u otros materiales, sin estar por lo menos adecuadamente señalizados o previa la adopción de las medidas pertinentes para la prevención en tales casos de los posibles efectos dañosos.

Como conclusión de todo lo expuesto, se consideraba que la reclamación de responsabilidad patrimonial sería competencia del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany, y en consecuencia, esta Institución solicitó una copia de la resolución desestimatoria que se dictase por la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad, dando al interesado pie de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, único cauce que le quedaba para hacer valer su pretensión, una vez que ambas administraciones habían desestimado su reclamación por entender las dos que la responsabilidad era de la otra.

Pues bien, la Consejería de Medio Ambiente, del Gobierno de las Illes Balears, nos ha comunicado su negativa a adoptar una resolución, ni siquiera desestimatoria de la pretensión del interesado, por entender que ello le correspondería al Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany, responsable del mantenimiento de la calzada del camino en el que su vehículo sufrió los daños objeto de la reclamación.

Así las cosas, esta Institución, tras tres años de tramitación de la queja, ha resuelto concluir la misma tomando nota de la negativa de las administraciones implicadas para buscar una solución razonable al problema planteado, actuación que se incluye en este informe dejando constancia de la falta de resolución del problema por la postura contraria mantenida al respecto por las administraciones implicadas (08020075).

Pero, como todos los años, el mayor número de quejas relativas a la tardanza en la resolución de expedientes de responsabilidad patrimonial se refiere a los ayuntamientos, frente a los cuales se han ejercitado acciones de este tipo por los más variados motivos: por daños personales sufridos a consecuencia de caídas en la vía pública; por daños materiales con ocasión de la realización de obras o la prestación de servicios municipales; por daños sufridos con ocasión de la celebración de fiestas vecinales, etcétera.

De entre ellas, por su mayor relevancia, vamos a citar la tramitada ante el Ayuntamiento de Sant Just Desvern (Barcelona) por la lentitud de la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial derivado de los daños sufridos a consecuencia de un accidente provocado, a juicio de la interesada, por el mal estado de la calzada. Dicho

expediente se inició mediante una reclamación presentada el 4 de diciembre de 2009, y no fue resuelto hasta el 29 de septiembre de 2011 (10012890).

También excesiva resultaba la tardanza en la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Paiporta (Valencia), iniciado mediante reclamación de 13 de marzo de 2010 y resuelta favorablemente más de un año después por Decreto de la Alcaldía de fecha 29 de marzo de 2011 (11000055).

Lo mismo sucedía en el caso del expediente de responsabilidad patrimonial derivada de los daños sufridos en diversos enseres de su domicilio, a consecuencia de determinadas obras llevadas a cabo en la vía pública del término municipal de Collado Mediano (Madrid), asunto sobre el que ya en el informe del pasado año se dejaba constancia de las vicisitudes de la tramitación del expediente, iniciado mediante escrito presentado el 21 de diciembre de 2007, y de los informes recibidos del Ayuntamiento y de las réplicas del interesado, las cuales finalmente, tras la formulación de un tercer requerimiento de informe, fueron admitidas por el Ayuntamiento que, tras excusarse por la tardanza en atender los diversos requerimientos formulados por esta Institución, nos ha comunicado que la reclamación fue objeto de estudio y resolución en la Junta de Gobierno celebrada el 16 de noviembre de 2011, adoptándose el acuerdo de abonar al interesado el importe de los daños sufridos (09021594).

En relación con una reclamación por responsabilidad patrimonial derivada de los daños y perjuicios producidos a consecuencia de la anulación de una licencia municipal de obras en una parcela del Puerto de Andratx (Mallorca), presentada el 21 de julio de 2010, se recibió un informe del Ayuntamiento acerca de los numerosos procesos judiciales, tanto en las vías penal y civil como en la contencioso-administrativa, unos ya sustanciados y otros aún en trámite, sobre el objeto de la reclamación que dio lugar a la queja, que no era otro que pedir responsabilidades por los presuntos daños ocasionados por la aprobación definitiva de las normas subsidiarias del planeamiento urbanístico de Andratx, por las que se atribuía la condición de rústicos a los terrenos en los que la interesada era beneficiaria de una licencia de obras, sobre cuya legalidad o no versan algunos de los procedimientos judiciales en trámite, en concreto el que se está sustanciando en el Juzgado Contencioso-Administrativo número 1 de los de Palma de Mallorca, y en el que el Ayuntamiento de Andratx, junto con la interesada, entre otros, han sido demandados por el Consell de Mallorca.

Con estos antecedentes, el informe recibido concluía diciendo que la tramitación administrativa del procedimiento de responsabilidad patrimonial objeto inicial de la queja se encontraba suspendida, y por los mismos motivos procedía la aplicación del artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a tenor del cual esta Institución no puede entrar en el examen individual de aquellas quejas que estén pendientes de resolución judicial y debe suspenderlo si iniciada su actuación se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional (11005156).

Mención aparte merecen los supuestos en los que la expropiación de terrenos precisos para la ejecución de obras públicas causa daños y perjuicios a los propietarios de aquéllos y cuya indemnización no está sujeta a la normativa aplicable en materia de expropiación forzosa, al no ser una consecuencia del proceso expropiatorio, sino que se trata de un resarcimiento derivado de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sirva como ejemplo de estos frecuentes supuestos la expropiación de una finca a un ciudadano en el término municipal de Garganta de los Montes (Madrid), para la ejecu-

ción del proyecto de acondicionamiento de paradas de autobús. En el acto de levantamiento del acta previa a la ocupación, el 3 de octubre de 2009, el interesado manifestó su oposición a la expropiación mientras no quedara fehacientemente garantizado el acceso a la finca que permitiese la entrada de vehículos para la explotación ganadera de las fincas colindantes, también de su propiedad. La Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid dijo, en un primer informe, que se estimaron las alegaciones planteadas por la propiedad procediendo anular la construcción de la parada en dicho emplazamiento, y para dejar sin efecto las actuaciones expropiatorias realizadas se estaba pendiente de dictar la orden correspondiente, lo cual se hizo mediante resolución de 20 de octubre de 2010 quedando desafectada totalmente la finca referida. Se desprendía de la información facilitada que, según había comunicado la Dirección General de Carreteras, la parada se había construido en el emplazamiento previsto y por error este cambio de criterio no se notificó a la Secretaría General Técnica, por lo que se iba a proceder a llevar a cabo las actuaciones pertinentes a fin de abonar la correspondiente indemnización al propietario por los perjuicios ocasionados durante el tiempo que quedó sin acceso la finca afectada. Preguntado a este respecto, la mencionada Administración autonómica informó que se iba a proceder a la demolición de la parada, lo que había sido solicitado en el recurso de reposición interpuesto por el afectado contra la resolución de 20 de octubre de 2010, que no ha sido resuelto, restituyendo al propietario el terreno en su estado original. Así las cosas, y dado que cabe considerar que en la actuación de la Administración se dan las circunstancias exigidas en la normativa que regula la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas para la actuación de oficio, por la falta de coordinación entre dos órganos del mismo departamento, se formuló una sugerencia a la Consejería de Transportes e Infraestructuras para que iniciase de oficio expediente de responsabilidad por los perjuicios causados al reclamante a consecuencia de la expropiación de un terreno para la instalación de una parada de autobús, que no llegó a construirse, y que dejó sin acceso a dicha parcela. Asimismo se recordó el deber legal de dictar resolución expresa sobre el citado recurso de reposición, conforme dispone el artículo 42 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; no habiendo obtenido respuesta a dicha resolución (10012438).

Se ha podido constatar que algunas veces la Administración no desarrolla las medidas pertinentes para la comprobación de los hechos que pudiera dar lugar al reconocimiento del derecho a indemnización, o a la subsanación de las deficiencias que originan perjuicios en los bienes de los particulares. Así se ha podido apreciar en el caso de una ciudadana que reclamó ante la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental que se adoptaran medidas en orden a subsanar los problemas surgidos en una finca rústica a consecuencia de la canalización de las aguas pluviales de la Autovía Ruta de la Plata A-66, tramo: Béjar-límite provincia de Cáceres, quien le contestó, sin verificar los hechos planteados, que los daños reclamados no proceden de los caudales desaguados desde la autovía. En el informe emitido por la citada Administración se puso de relieve que los problemas surgen desde la construcción de la variante de la N-630 hace unos 15 años, que dieron lugar a la modificación de las condiciones hidráulicas de la ladera montañosa ubicada entre las carreteras C-515, Béjar-Ciudad Rodrigo, en la parte baja, y la N-630 en cota superior, y que tras la visita efectuada a la finca afectada, que se hizo con posterioridad a la intervención de esta Institución, se había llegado a la conclusión de que la construcción de la autovía ha aumentado la escorrentía por la ladera existente encima de la parcela, de lo que se deduce que los daños reclama-

dos no son motivados exclusivamente por la construcción de la autovía, que apenas ha variado una situación persistente, pero sí que ha dado lugar a un incremento de caudal en la finca en cuestión, siendo muy difícil su tratamiento, por lo que la situación creada puede ser motivo de una indemnización vía reclamación patrimonial. Por consiguiente, la Administración implicada reconoce la existencia de los daños causados en la finca de la interesada a consecuencia del funcionamiento del servicio público. El artículo 142 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el artículo 5 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, establecen que cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento entienda que se han producido lesiones en los bienes y derechos de los particulares a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos iniciará el procedimiento correspondiente bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de una orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia. Entendiendo que en el caso de que se trata se dan todas las circunstancias para la actuación de oficio, pues los hechos han sido denunciados por la persona afectada y reconocidos por el órgano competente, se formuló una sugerencia a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental, que ha sido aceptada, para que inicie de oficio procedimiento de responsabilidad patrimonial, advirtiendo, a su vez, que la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos obliga a aquellos no sólo a un resarcimiento económico, sino a adoptar medidas para corregir el hecho causante de los daños, pues, de no ser así, la situación seguirá repitiéndose, lo que conllevaría iniciar un nuevo procedimiento de responsabilidad patrimonial, ya sea de oficio, o por reclamación de la interesada (10013930).

El retraso de varios años en resolverse el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia del interesado por daños en su vehículo, atribuidos a la existencia de piedras en la calzada cuando circulaba por la CN-330, dio lugar a solicitar un informe a la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, que fue contestado por la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras manifestando que el 4 de mayo de 2011 se había dictado resolución que estima la existencia del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado lesivo que procede que sea reparado por la Administración, sin perjuicio de la acción de regreso contra la empresa adjudicataria de las obras que se estaban ejecutando en el lugar del siniestro, siendo el importe de la indemnización de 1.214,41 euros (10025816).

17.3. Procedimientos tributarios

Como en anteriores informes es necesario recoger aquellas quejas que se refieren a la falta de respuesta de la Administración a los ciudadanos, o al excesivo retraso en la resolución de recursos o solicitudes. Como ya se ha comunicado también en ocasiones anteriores, es corriente que el silencio se produzca en todos los procedimientos, pero reviste especial gravedad cuando se trata de procedimientos recaudatorios en vía ejecutiva, ya que proceder a la retención o embargo de ingresos de los interesados les priva de, en primer lugar, conocer el origen de la deuda, si efectivamente son los deudores de la Hacienda Pública y si disponen de los medios de defensa suficientes.

Cuando se inicia uno de esos procedimientos sin que se le haya comunicado con carácter previo la deuda al sujeto pasivo, la indefensión es completa, puesto que aunque acudan a los Tribunales Económico-Administrativos, estos se limitan a inadmitir sus

reclamaciones sobre la base de que la oposición a la existencia de la deuda o la falta de notificación del acto previo a la vía ejecutiva debería haberse reclamado con anterioridad, lo que resulta imposible si es el primer indicio que tienen de la existencia de un procedimiento en su contra.

Si, además, ni tan siquiera se produce esa notificación, sino que directamente se embargan las cuentas y solamente después se recibe una notificación de la Administración actuante, el perjuicio es aún mayor, puesto que el interesado no puede aplazar o fraccionar el pago de la deuda, llegando en ocasiones a privarle de ingresos necesarios para su supervivencia y que infringen el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Estas quejas se han incrementado desde que el déficit de tesorería de los ayuntamientos ha sido mayor con la crisis actual, lo que ha supuesto un repunte en las vulneraciones procedimentales en vía ejecutiva según se ha señalado. Habiéndose realizado un estudio de las garantías que tanto la Constitución como la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, han previsto para que los ciudadanos ejerciten su derecho a la legítima defensa (09010756, 10002306, 10003066, 10008407, 10012606, 10012743, 10017035, 10018141, 10018722, 10025928, 11000021, 11003732, 11019638, 11021766, 11021779, 11021990 y 11022149).

La Administración goza del privilegio de la autotutela, por lo que puede revisar de oficio sus propios actos, a través de la figura de la revocación, que si bien se regula expresamente en el artículo 219 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, ya era aplicable con la Ley de 1963 puesto que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación subsidiaria al ámbito tributario, regula esta figura en su artículo 105.

El problema radica en que la AEAT rara vez utiliza esta facultad, especialmente en aquellos casos en los que los ciudadanos presentan una reclamación económico-administrativa ante el TEAR correspondiente, porque a partir de ese momento la AEAT considera que debe ser dicho tribunal quien ejerza las facultades revisoras y, por ello, cuando los ciudadanos se dirigen a la Agencia, o bien no entra en el fondo del asunto, o incluso tras reconocer la veracidad de los hechos alegados por los contribuyentes persiste en su actitud, olvidando que el artículo 238 de la citada Ley General Tributaria prevé la satisfacción extraprocesal como una de las formas para finalizar el procedimiento económico-administrativo (09018230, 10023118, 10031995, 11006387, entre otras).

La obligación de la Administración tributaria de auxiliar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos, se efectúa en ocasiones con laxitud por parte de la Administración municipal. En el curso de un procedimiento, cuando detecta que se ha producido un pago indebido con independencia de las razones por las que haya llegado a producirse, aunque en la mayoría de las veces se trata de errores por los que el ciudadano reclama lo indebidamente pagado, la demora en la respuesta es aún mayor, y ello considerando que la Administración puede y debe iniciar el proceso de devolución de ingresos indebidos de oficio, cuando detecte que se ha producido un cobro improcedente (09017518, 10007937, 10012978, 10012987, 10015748, 11007620, 11017985, 11019429, 11019942, 11020268, 11022507, entre otras).

Las normas sobre administración electrónica son motivo de preocupación ciudadana, fundamentalmente por las dificultades que ofrece en ocasiones su comprensión.

El Real Decreto 1363/2010, de 29 de octubre, por el que se regulan supuestos de notificaciones y comunicaciones administrativas obligatorias por medios electrónicos en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y la Orden PRE/878/2010, de 5 de abril, por la que se establece el régimen del sistema de dirección electrónica habilitada, fijan un período de diez días naturales para recibir las notificaciones, considerándose notificadas automáticamente al transcurrir este plazo, siendo obligatorio para las personas jurídicas. El problema radica en que los administradores de las sociedades se ven obligados a acceder diariamente a la página web de la Agencia Tributaria para comprobar si existen nuevas notificaciones para las empresas que administran. Esta norma creó confusión pues los ciudadanos entendieron que con este nuevo sistema de notificaciones no se iba a recibir ningún correo electrónico que avisase de que estas comunicaciones habían sido emitidas, por lo que consideraron que sus derechos habían sido gravemente limitados, puesto que anteriormente, a pesar de que no era obligatorio recibir por este sistema las notificaciones, Correos enviaba un aviso por correo electrónico.

Sin embargo, la AEAT aclaró que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. contempla la posibilidad, al configurar el perfil del buzón electrónico, de consignar una cuenta de correo electrónico personal y normalizada en la que se informa de las entradas de nuevas comunicaciones y notificaciones realizadas por la AEAT, asegurando que el ciudadano tenga conocimiento de la existencia de un acto administrativo pendiente de notificar y que pueda afectar a sus derechos como contribuyente (11017709).

Un problema que ha quedado solucionado es la demanda de varios ciudadanos sobre la creación de un buscador en el *Boletín Oficial del Estado* que permita comprobar la publicación de los datos, con el fin de garantizar la seguridad jurídica por el conocimiento de los actos que les afectan.

El artículo 45 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, da nueva redacción al artículo 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, estableciendo la posibilidad de utilizar como medios alternativos de publicación, a los solos efectos de los anuncios de citación para comparecer y sin afectar al régimen de notificaciones, la sede electrónica del organismo correspondiente y el *Boletín Oficial del Estado* o boletines de las comunidades autónomas o de las provincias.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria interpreta que se contiene una regla específica, al prever que publicará en su sede electrónica los anuncios correspondientes a las notificaciones que deba practicar en ejercicio de las competencias que le corresponden, en aplicación del sistema tributario estatal y aduanero y en la gestión recaudatoria de los recursos que tiene atribuida o encomendada. Esta publicación en sede electrónica tiene carácter sustitutivo de acuerdo con la posibilidad establecida por el artículo 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y el artículo 6.2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007.

En aplicación de la mencionada ley, la Orden EHA/1843/2011, de 30 de junio, regula la publicación de anuncios en la sede electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para la notificación por comparecencia, y establece un nuevo régimen de publicación de anuncios aplicable a la Agencia Estatal de Administración Tributaria facilitando la búsqueda de datos, al mismo tiempo en que protege la intimidad de los ciudadanos y garantiza que no se cause indefensión a los interesados (10033673, 10034604 y 11007581).

17.4. Tribunales Económico-Administrativos

Al igual que en los informes anteriores, se hace necesario recoger en el presente el hecho de que las reclamaciones económico-administrativas siguen siendo objeto de una demora general en la emisión y notificación de los procedimientos, que exceden con creces los límites señalados en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en sus artículos 239 y 240, que regulan el plazo para la resolución de la reclamación económico-administrativa estableciéndolo en una duración máxima de un año, contado desde la interposición de la reclamación, plazo que se reduce a seis meses en los procedimientos abreviados.

No hay que olvidar la ausencia de proporcionalidad en los medios, puesto que la presentación extemporánea de la reclamación determina su inadmisibilidad, tal y como recogen las normas, sin embargo, los ciudadanos manifiestan su malestar con que la desobediencia de las propias normas que rigen el mismo procedimiento por parte de la Administración, y en este caso del tribunal, no supongan ninguna diferencia ni sanción para éste, que se limita a emitir su resolución con independencia de sus obligaciones de plazo, obligándoles a acudir a la vía contencioso-administrativa o a conformarse y esperar la resolución.

— Tribunal Económico-Administrativo Central (10007601 y 11017394).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía (10023691, 11013239, 11016775, 11017342 y 11019499).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón (09002593, 10028751 y 11006822).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla-La Mancha (11016928, 11019920 y 11021731).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León (11008678 y 11015677).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña (10002370, 10010411, 10012168, 10013544, 10025249, 10028156, 11003605, 11003854 y 11021049).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Galicia (10013616).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid (08016916, 10002603, 10003040, 10003050, 11011426, 11011677 y 11021852).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Murcia (11015859).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Las Palmas de Gran Canaria (11015687).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Valencia (09022445, 10032759, 11008436, 11015335 y 11021165).

La mayoría de los tribunales vienen informando desde hace años de la existencia de un plan de mejora que permitirá acomodar los plazos de cumplimiento de emisión de las resoluciones a los que marca la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Esta circunstancia determinó la necesidad de iniciar investigaciones con la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos para conocer la incidencia del citado plan, sobre todo en lo que respecta a algunos órganos concretos que han presentado mayor conflictividad en el cumplimiento de los citados plazos. El problema para detectar si el citado plan es suficiente para superar la situación de atasco que viven algunos tribunales es

que la información facilitada no es específica de cada órgano, sino que se refiere a todos de forma genérica, cuando la realidad es diversa y cada tribunal requiere un análisis y respuesta diferente (10007601, 11016928, 11003605 y 10032759).

Este último motivo de queja se ha manifestado reiteradamente con respecto al Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid, que desde que en el año 2006 se viera desbordado por las reclamaciones relativas a la tasa por utilización del dominio público local, tras la aprobación de una nueva ordenanza de vados, y posteriormente con las relativas a tasas por recogida de residuos sólidos urbanos, junto con las que se refieren a procedimientos en ejecución del cobro de sanciones derivadas de tráfico ha supuesto el mayor número de reclamaciones presentadas. Esta situación no parece que vaya a mejorar en breve, debido a que la aprobación de una nueva ponencia general de valores para la Villa de Madrid puede provocar otra nueva avalancha de reclamaciones que sigan lastrando los plazos e incurriendo en mora y silencio (10011220, 10020875 y 11008358).

17.5. Catastro

La aprobación de la nueva Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, supuso un gran paso adelante en la consecución de derechos para los ciudadanos incluso en aquellos organismos que, como es el caso de la Dirección General del Catastro, puedan resultar más técnicos e inaccesibles para ejercer los mismos derechos que se detentan ante cualquier Administración tributaria.

Tanto el artículo 34 como todos los que regulan las diferentes fases de procedimiento son el corolario del conjunto de derechos que también recoge la Constitución española, trasladados al ámbito especial por la materia. La institución del Catastro, que ha tenido una lenta evolución hasta los años 80 del pasado siglo, experimentó con la utilización de las nuevas tecnologías un auge definitivo que ha sido decisorio en la articulación de los impuestos que dependen de los bienes inmuebles.

Así, junto con el carácter obligatorio de la incorporación de estos bienes a la base de datos catastral, y a la regulación de los diferentes procedimientos establecidos al efecto, se contemplan las posibilidades de cooperación y colaboración con otras administraciones y empresas que han permitido, junto con la administración electrónica, la agilización y acomodo de los datos al presente. Pero, como suele ocurrir cuando una labor de tal complejidad se lanza con gran velocidad, ya sea por razones de necesidad o de oportunidad, no es posible mantener, al mismo tiempo, el control que las normas exigen sobre los resultados.

El mayor problema de los procedimientos telemáticos, que tienen muchas virtudes, es la falta de control sobre el contenido de los actos. No hay que olvidar que cada transferencia de datos que se realiza en las bases de datos que Catastro custodia son, al cabo, actos administrativos, que tienen la peculiaridad de devenir públicos y firmes tan pronto son incorporados a la base de datos, al menos en apariencia, ya que las citadas herramientas tecnológicas permiten extraer y obtener datos y certificaciones que son válidos para la realización de actos jurídicos de disposición sobre los inmuebles, y que pueden afectar a su ubicación, morfología, superficie, cabida, situación de los linderos, características de las parcelas, incluyendo el tipo de explotación, su valor catastral que influye sobre el valor de mercado y, por lo tanto, en los impuestos, y por último, pero no menos importante, sobre las titularidades y sus porcentajes.

Si bien es clara la distinción que la ley señala entre las competencias de Catastro y las que ejerce la Dirección General de los Registros y del Notariado, a través de los profesionales que desarrollan sus funciones como fedatarios públicos, no es menos claro que se han detectado errores importantísimos que se han deslizado entre los muchos datos que se incorporan y se modifican en las citadas bases, por transferencia electrónica directamente desde las sedes de dichos fedatarios, así como con aquellas otras administraciones con las que Catastro ha firmado convenios mediante los que se ceden labores de gestión de dichas bases.

Estos problemas no serían tales si el contenido de los actos se cotejase a posteriori, y si la incorporación efectiva y firme en la base de datos no se permitiera en tanto dicha comprobación no se hubiera realizado. Pero tanto los errores humanos, como los mecánicos, que también deben ser objeto de consideración, así como aquellos que se provocan por intereses espurios o mala fe en los intervinientes, se inscriben con la misma seguridad que los demás, lo que viene a llamar la atención sobre la falta de control y de seguridad jurídica que existe en estos procedimientos.

Bien es cierto que, como alegan los profesionales de Catastro, no sería posible haber realizado la labor de actualización del parque inmobiliario español si se hubieran tenido que verificar todos los datos. Pero lo cierto es que la Dirección General del Catastro traslada la responsabilidad por la verificación de las bases que custodia a otros, ya sean organismos públicos, fedatarios, o empresas que colaboran en labores técnicas o procedimentales, sin ejercer el control suficiente sobre la actividad que despliegan.

También hay que dejar constancia de que esos errores se minimizarían en sus consecuencias si los recursos de los ciudadanos no se resolvieran aludiendo a la presunción de veracidad de los datos de carácter tributario y se les obligara a aportar pruebas de cada alegación sin realizar una labor investigadora adecuada.

Esta circunstancia, que ha podido ser corroborada en un proceso de investigación que se ha llevado desde el año 2009 y cuyas conclusiones se recogen en un informe de carácter monográfico sobre la materia que se presenta en 2012, han sido motivo de constante preocupación, tanto en años anteriores, cuando las circunstancias del mercado provocaban que las apropiaciones y disposiciones de bienes inmuebles fueran objeto de constantes disputas, como en el actual, en que el mayor caballo de batalla se centra en la asignación de valores que exceden los rangos de mercado del momento en que se aprobaron las ponencias.

La Dirección General del Catastro no ha mostrado un interés especial en revisar las ponencias de los municipios cuyos valores fueron obtenidos en un momento de auge de precios, aludiendo a que es la corporación municipal la que debe solicitar la revisión. No obstante, y en atención a las especiales circunstancias, y tomando en consideración que el sostenimiento del Estado de derecho obliga a los ciudadanos a un mayor esfuerzo de carácter económico fiscal para mantener los servicios públicos y permitir la recuperación económica, el que la Administración ajuste estos valores a los que realmente tienen los inmuebles en la actualidad debería ascender a la categoría de deber moral, como ejemplo de seriedad en el desempeño de las tareas que le son propias (08006322, 09016086, 09017633, 09017646, 09020539, 10000517, 10001835, 10004880, 10005092, 10010146, 10014518, 10017729, 10018163, 10018471, 10024017, 10027328, 10026212, 10028139, 10029238, 10032116, 10033015, 10033649, 10034844, 10034878, 11000717, 11001959, 11006544, 11006867, 11008220, 11008363, 11008937, 11009376, 11009484, 11009653, 11009685, 11009999, 11010106, 11011194, 11012497, 11012875, 11013340,

11013598, 11013681, 11013785, 11015883, 11014360, 11015838, 11016461, 11017485, 11018911, 11019509, 11021617, 11022488, entre otras).

Como en años anteriores los problemas que más preocupan a los ciudadanos, además del ya citado de las valoraciones, son el silencio o la morosidad en el plazo de respuesta, que se convierte para el interesado en un obstáculo acudir a la Administración para tratar de resolver cualquier problema con sus fincas.

La descoordinación ya citada no hace sino agravarse con este silencio, ya que los recursos tienen plazos para su resolución por dos motivos, uno, evidente, de seguridad jurídica, y otro, no menos importante, de actualidad de las cuestiones y alegaciones presentadas, que pueden quedar desfasadas y perder su validez en un procedimiento con el transcurso de un exceso de tiempo entre su presentación y su decisión (09002333, 10002355, 10004326, 10010415, 10014201, 10029303, 10032650, 11008247, 11009459, 11012554, 11015437, 11017371 y 11020534).

Por último, y con independencia de todo lo anterior, tal vez el más grave de todos los motivos de queja de los ciudadanos ante las diferentes Gerencias de Catastro, ha sido la falta de motivación de sus actos.

En primer lugar se debe aludir a que las notificaciones de los valores catastrales, que se suponen que permiten al ciudadano que identifique los elementos de su finca y los valores y características que se le atribuyen, resultan una mera relación de datos alfanuméricos y aritméticos que, en la parte posterior del documento, refieren transcripciones de las definiciones legales de los mismos, que resultan de difícil comprensión incluso para profesionales del derecho. Ello lleva a un resultado indeseable tanto para el ciudadano como para la Dirección General del Catastro, y es que no se llegan a presentar los recursos en plazo por la falta de comprensión de lo que ese acto significa o supone para el ciudadano. Este es consciente de cuáles son las consecuencias de la inscripción catastral cuando debe liquidar los impuestos que se basan en ella, lo que suele demorarse entre un plazo de 6 meses y hasta más de un año.

En el momento de reconocer los errores que existen, y tras una labor de indagación para comprender el origen del problema, se presenta un escrito, que el ciudadano califica de recurso, pues de recurrir la decisión administrativa se trata, y que Catastro reconduce al procedimiento especial, que solo existe en este ámbito, de subsanación de discrepancias.

Este procedimiento tiene múltiples peculiaridades. La primera de todas ellas es que solamente puede iniciarse de oficio, si bien la iniciación puede tener origen en la denuncia de cualquier ciudadano de la falta de coincidencia de la descripción catastral de un bien y la realidad del mismo. Este hecho supone que, partiendo de la presunción de veracidad de los actos tributarios, y salvo que se trate de un error palmario imposible de negar, se suele responder al escrito del ciudadano, con una demora reseñable en buena parte de los casos, puesto que los recursos tienen preferencia sobre estos procedimientos, resolviendo que debido a la citada presunción no se acredita la falsedad de la inscripción, por lo que se deniega la iniciación del procedimiento.

En muchas otras ocasiones, aun iniciando el mismo y realizando algunas labores indagatorias, no se investigan adecuadamente todas las circunstancias que el ciudadano alega, lo que supone que se considere correcto, ya sea parcial, ya sea totalmente, el acto administrativo anterior, por no haber aportado pruebas de carácter técnico (08005152, 09020854, 09020492, 09022172, 10000296, 10001715, 10003597, 10004639, 10005860, 10007753, 10011636, 10015909, 10017106, 10017522, 10017564, 10018752, 10020375,

10023258, 10024523, 10028547, 10029510, 10029687, 10031094, 10031099, 11004628, 11007159, 11007756, 11009191, 11009208, 11010080, 11010268, 11013021, 11015226, 11015474, 11016723, 11017899, 11022478, 11022846 y 11022953).

Un ciudadano planteó como titular de una finca en el municipio de Carrocera (León), tras obtener una resolución favorable del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León, que la Gerencia Territorial del Catastro de León no corrige la superficie asignada. Desde entonces, y tras numerosas gestiones infructuosas, la intervención de esta Defensoría logra averiguar que la Gerencia ha tratado de cumplir con la resolución del tribunal, desplazando a un técnico para que in situ fije los linderos de la parcela y acredite la superficie. Ante la imposibilidad de identificar dichos linderos, la Gerencia opta por mantener la superficie inscrita e insta al ciudadano a que aporte pruebas de que la superficie que figura en las bases de datos es incorrecta, aportando, para ello, un dictamen pericial y los planos correspondientes.

Con esta actuación, lo único que hace la Administración es trasladar al ciudadano la carga de una prueba para cambiar una inscripción que previamente fue modificada por la propia Administración, sin que se puedan aportar datos que justifiquen esta decisión, habida cuenta de que si un técnico del propio Catastro no puede establecer un lindero, difícilmente podrá hacerlo un perito de parte, ya que, además, conllevará que pueda existir una oposición por los colindantes, mientras que si Catastro repone la anterior inscripción, evitará causar dificultades y obligar al ciudadano a incurrir en gastos que, ni tan siquiera, puede asegurar que sean idóneos para defender su derecho. En la fecha de cierre de este informe, la citada queja continúa en investigación (11015437).

En otro orden de cosas, y por lo que afecta, exclusivamente, a los inmuebles de carácter rústico, la renovación de la cartografía de todo el territorio ha planteado numerosísimos problemas, que también serán objeto pormenorizado de estudio en el monográfico. Sin embargo, hay dos circunstancias que resulta necesario reseñar. En primer lugar la dificultad, cuando no la imposibilidad, de que un ciudadano que no ejerce la posesión de una parcela de su propiedad, demuestre su ubicación y morfología, que ha cambiado, así como la identificación de la misma, debido, exclusivamente, a la actuación administrativa.

No han sido pocas las quejas recibidas aludiendo a la dificultad de reconocer un terreno heredado en zonas de orografía irregular o monte, o de parcelas de labor que no se trabajan desde hace muchos años. En estos casos, ni los interesados, legítimos propietarios de las fincas, pueden identificar el terreno, ni es posible siquiera localizar en la base de datos catastral las fincas, debido a que la falta de conservación de la antigua numeración de las mismas no deja posibilidad de que se retomen los datos que constan en las escrituras antiguas de herencias, donaciones o compraventas.

En estos casos el ciudadano se ve abocado a lo que el procedimiento administrativo tiende a evitar, y es que se judicialice el control de la actuación de la Administración, puesto que se les obliga a acudir a los juzgados de los contencioso-administrativo para dirimir cuestiones que podrían ser resueltas con suficiente personal y dedicación, sin olvidar nunca que en muchos casos no puede ser imputable la variación al ciudadano.

17.6. Expropiación

Los graves problemas que atañen a los jurados provinciales de expropiación, en el desarrollo de su función, se traducen en una irregular y larga tramitación de los expe-

dientes de justiprecio, y tiene su expresión en una dilatada espera de los propietarios afectados por un procedimiento expropiatorio para cobrar la justa indemnización por la privación de los bienes de su propiedad, conforme consagra el artículo 33.2 de la Constitución.

El Jurado Provincial de Expropiación Forzosa es el órgano colegiado de la Administración General del Estado, competente para determinar el justiprecio de los bienes y derechos expropiados cuando no se ha alcanzado un mutuo acuerdo entre expropiante y expropiado. Actúa sin dependencia jerárquica alguna, por lo que su funcionamiento es autónomo, si bien las secretarías de los jurados se adscriben a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, tal y como establece el apartado 4.º del artículo 33 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de noviembre de 1954. La Secretaría General de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno desempeña las funciones relacionadas con el análisis previo de los expedientes de justiprecio, petición de informes o documentos necesarios para resolver, redacción de actas, tramitación de recursos contra los acuerdos y notificaciones.

Por lo que se refiere a la composición del resto del Jurado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Expropiación Forzosa, está formado por un presidente y los siguientes cuatro vocales: un abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda; un funcionario técnico designado por la Jefatura Provincial o Distrito correspondiente, y que varía según la naturaleza del bien objeto de la expropiación; este funcionario es un ingeniero agrónomo, si se trata de fincas rústicas; un ingeniero de caminos, en caso de aprovechamientos hidráulicos u otros bienes propios de su especialidad; un ingeniero de montes, cuando el principal aprovechamiento de una finca expropiada sea forestal; un ingeniero de minas, para la expropiación de concesiones mineras; un arquitecto al servicio de Hacienda, cuando afecta a fincas urbanas, y un funcionario del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, cuando recae sobre valores mobiliarios; un representante de la Cámara Agraria Provincial, en la expropiación rústica; y, en los demás casos, un representante de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación; Colegio Profesional u Organización Empresarial, según la índole de los bienes y derechos afectados, además de un notario de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente. En este punto se ha de precisar que la mayor dificultad que tienen muchas provincias se encuentra en el nombramiento de vocales técnicos, al haberse reducido el tamaño de la Administración periférica del Estado, que ha supuesto una reducción del número de funcionarios de la misma en el territorio, cualificados para formar parte de los jurados, proviniendo generalmente de las Delegaciones de Hacienda (Catastro) en el caso de los arquitectos.

Así, la carencia de medios personales y materiales que sufren los distintos jurados provinciales de expropiación forzosa impide el desarrollo adecuado de la tarea que tienen encomendada, circunstancia que se ha podido observar con ocasión de las múltiples investigaciones llevadas a cabo, y que se ha venido poniendo de manifiesto en los sucesivos informes ante las Cortes Generales, con el objeto de que se proceda a la modificación de determinados preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa, sin que esta llamada de atención haya surtido efecto hasta el momento. En primer lugar, sus componentes no se dedican exclusivamente a esta función, sino que se trata de una actividad añadida y residual de la que habitualmente ejercen, lo que dificulta el desarrollo de las sesiones del jurado, cuya composición (tres juristas y un solo técnico) no responde a las necesidades de la demanda, todo lo cual dilata más allá de lo admisible el tiempo de resolución de los expedientes de justiprecio. La dotación de estos órganos no tiene en cuenta el volumen de trabajo de cada uno, habiéndose podido comprobar que

hay jurados que, teniendo mayor volumen de trabajo debido a las obras públicas de la zona, cuentan con la misma dotación de personal que otros con menos expedientes que resolver. También se ha detectado que los expedientes urbanos, dada su complejidad, experimentan una tardanza mayor en resolverse.

Los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa de A Coruña y de Alicante son una prueba reciente de lo que acontece en el funcionamiento interno de estos órganos colegiados. En ambos casos se alegó, como en tantas otras ocasiones, que la causa de la demora en resolver se debe a la falta de medios, y se hizo hincapié en que la complejidad de los expedientes urbanos hace que el plazo de espera sea aún mayor. En un supuesto se especificó que la previsión de espera para resolver los expedientes registrados era de seis años, estando pendiente de que se designara un arquitecto para reforzar la vocalía urbanística, tras el acuerdo alcanzado con el Delegado del Gobierno y la Delegación de Hacienda.

Ante este estado de cosas, se inició una investigación de oficio de carácter general ante el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. En el curso de la misma se ha podido apreciar el esfuerzo que se está realizando para conseguir un mejor funcionamiento y organización de dichos órganos colegiados, a cuyo fin se elaboró un informe que recoge una propuesta de actuación, con la idea de aportar diversas soluciones que contribuyan a mejorar la tramitación de los expedientes de justiprecio y eviten el retraso y consecuentemente devengo de intereses de demora, distinguiendo las que serían a corto plazo y las aplicables a medio/largo plazo; a la vez que propone la aprobación de un nuevo reglamento que establezca la organización y funcionamiento de los jurados. Se especifican aquellas medidas que ya están en funcionamiento, tal es la aplicación del funcionamiento del Jurado Provincial de Expropiación que tiene como objetivo principal el seguimiento de los expedientes que se tramitan, mejorando su utilidad mediante su simplificación y adecuación a las necesidades de la secretaría de los jurados.

En el ámbito de las nuevas tecnologías se está llevando a cabo, además, una serie de mejoras en la citada aplicación, con la finalidad de agilizar la tramitación de los expedientes. Es reseñable el servicio que presta la sede electrónica del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, que permite el acceso por parte de los vocales a las convocatorias de los jurados de expropiación, lo que posibilita que los vocales dispongan de información sobre los expedientes y recursos que van a examinar en cada una de las sesiones, así como los miembros que van a participar y toda la documentación de la convocatoria. Igualmente es acertada el alta de expedientes en la aplicación de Jurados a través de medios telemáticos, evitando el desplazamiento y la apertura de un expediente en papel, gozando de garantía legal al pasar dicho expediente telemático por el registro del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, hoy Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En materia de personal se están realizando actuaciones tendentes a la firma de un convenio con la Dirección General del Catastro, con el fin de que éste ponga a disposición de los jurados el personal necesario para la realización de las valoraciones pertinentes, así como un modelo de valoraciones con parámetros objetivos y actualizables en el tiempo. En este ámbito se destaca que ante la falta de ingenieros agrónomos, se han autorizado diez plazas del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos que se convocaron el 3 de junio de 2011. Asimismo refiere que, al objeto de mejorar la formación del personal, se ha elaborado el programa para el curso de formación titulado «Expropiación Forzosa y funcionamiento de los Jurados Provinciales de Expropiación», orientado principal-

mente a la formación de los secretarios de todos los jurados para tratar de coordinar su actuación, unificar criterios y dar pautas para promover la mejora de su organización y funcionamiento, teniendo previsto celebrar dos ediciones en el año 2011.

Si bien no cabe duda de que la puesta en práctica de las medidas adoptadas puede suponer una considerable mejora en el desarrollo de la tarea encomendada a dichos órganos colegiados, es lo cierto que el número de expedientes pendientes de resolución es muy elevado, ya que alcanza la cifra de 21.185, según los datos facilitados por la Administración competente. Y ello, además de los perjuicios que causa a los afectados por una actuación expropiatoria, supone el devengo de unos intereses legales, y, consecuentemente, un gasto muy relevante a cargo del erario público.

No obstante las consideraciones efectuadas acerca del informe emitido por la mencionada Secretaría General, el Jurado de Expropiación Forzosa de A Coruña puso en evidencia la eficiencia de alguna de las medidas señaladas. Así, la imposición de la aplicación informática creada por los servicios centrales genera dudas y retrasos, supone un desvío de energías y una intervención en horas que han frenado el ritmo de resolución de expedientes, cuando paralelamente el Ministerio de Hacienda, ante la explosión de intereses de demora exige medidas de reacción: incremento de número de expedientes resueltos, confección de estadísticas varias, tratamiento preferente de los casos presentados por los ayuntamientos; de todo lo cual tenía conocimiento la Subdirección General de Coordinación Periférica y la Secretaría de la Delegación de Gobierno que no habían reaccionado ante las observaciones formuladas al respecto.

De tales manifestaciones cabe deducir que la aplicación del funcionamiento de los Jurados Provinciales de Expropiación requiere de ciertas mejoras que harían más eficaz y ágil la tramitación y resolución de los expedientes de justiprecio, que, en definitiva, es el objetivo del mismo. Esta investigación se encuentra aún en trámite (09001184, 11004691 y 11017025).

Una vez más, la tardanza en el pago del justiprecio y de los intereses de demora, se agrava por la situación de crisis que, como es sabido, ha supuesto un recorte presupuestario que afecta a todos los ámbitos del orden social y económico. Es de justicia decir que en el ejercicio al que se contrae el presente informe se han resuelto numerosos casos, aunque respecto a un número considerable de supuestos la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras del Ministerio de Fomento informó de que la habilitación del crédito necesario para el abono de la cantidad correspondiente no se había podido realizar hasta la fecha, encontrándose la aprobación del expediente en proceso de tramitación y condicionada por la disponibilidad presupuestaria, a la vez que recordaba el derecho de los interesados al percibo de los intereses legales que pudieran corresponderles por el retraso en el cobro del justiprecio.

Sin perjuicio de la obligación impuesta por el artículo 57 de la Ley de Expropiación Forzosa sobre el pago de los intereses de demora, no resulta aceptable que ello se utilice, cada vez con mayor frecuencia, como argumento para tratar de justificar, de alguna manera, la demora en pagar el justiprecio. Este derecho que asiste al propietario afectado por una actuación expropiatoria en el caso de que no se le abone el justiprecio en el plazo de seis meses establecido en el artículo 48 de la citada ley, no ha de llevar a la Administración expropiante a diferir el pago de la cantidad adeudada bajo el soporte jurídico de que posteriormente el interesado será resarcido mediante el pago de intereses. Y ello es así, en primer lugar, porque esta determinada indemnización posterior no viene a satisfacer el perjuicio económico que se le irroga al afectado por la privación a la fuerza de un bien de su propiedad, pues ha de tenerse en cuenta que la larga tramitación

de los expedientes de gasto de los citados intereses hace que el pago de los mismos se demore en exceso, de manera que el titular del bien objeto de expropiación ha de esperar años para sentirse resarcido en su totalidad por la pérdida de su posesión. Y no se puede olvidar, tampoco, el coste que ello supone para el erario público y, en consecuencia, para los ciudadanos. En razón de lo cual, se ha solicitado de dicha Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras que informe sobre las previsiones existentes para proceder al pago de los justiprecios acordados (10010742, 10019593, 10022406, 10034613, 11007879 y otras).

Para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado. Puede suceder que no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación, o que realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o que desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación. En tales supuestos procede la reversión o restitución de los bienes expropiados a sus antiguos titulares, figura jurídica prevista en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, modificado por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y artículo 63 del Reglamento que desarrolla la Ley de Expropiación Forzosa. El derecho de reversión es la última garantía de que disponen las normas reguladoras de la expropiación forzosa a favor del expropiado; si bien el ejercicio de este derecho, complejo y controvertido, plantea una serie de dificultades en orden a la resolución de las peticiones de reversión formuladas por los interesados cuando entienden que concurren los requisitos establecidos en las normas.

La primera y más importante consecuencia que comporta el ejercicio del derecho de reversión es la devolución *in natura* del bien expropiado, por lo que la indemnización constituye una excepción a la regla general, la cual es que la indemnización solo tendrá lugar cuando la vuelta del bien expropiado no sea posible. Viene al caso traer a colación un supuesto que ya ha sido objeto de análisis en los informes de 2010 y 2011, y que por su complejidad y la implicación de distintas administraciones públicas ha tardado en resolverse años. La investigación se inició ante la Delegación del Gobierno en el Principado de Asturias porque no había llevado a efecto la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 2 de febrero de 2004, que decidió que la Administración demandada debía tramitar reglamentariamente la petición de reversión formulada por los demandantes, dictando la resolución procedente en derecho. Se informó por dicha Administración que una vez realizados los trámites pertinentes para identificar la parcela a revertir, así como para determinar su situación catastral, remitió el expediente de reversión al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en función de las competencias atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, a fin de que este determinase si procedía o no la concesión de la reversión de la finca expropiada. Se reconoció el derecho de reversión de la citada finca, expropiada en su día a favor de Ensidesa, la imposibilidad de la reversión *in natura* y la incoación de un expediente contradictorio para fijar la indemnización sustitutoria, la cual quedó definitivamente fijada por Orden de 29 de noviembre de 2010, en la cuantía de 32.890 euros, a la que hay que añadir los intereses correspondientes desde el 21 de junio de 1999 hasta la efectividad de la indemnización, de cuyo pago deben hacerse cargo el Ayuntamiento de Avilés y el Parque Empresarial Principado de Asturias, S.A. en proporción a la parte de las parcelas que corresponde a cada una de ellas (09006044).

Un caso de singular interés es el planteado por los afectados por el proyecto de obras del embalse de Jánovas. Para valorar la situación hay que conocer los antecedentes de

una historia que llevó a la desolación a numerosos ciudadanos que resultaron afectados por un proyecto que nunca llegó a realizarse, y que llevan años reivindicando una reversión justa.

El municipio de Abella y Jánovas, en la provincia de Huesca, integraba varios núcleos de población: en la margen derecha del río Ara, las localidades de Jánovas, Abella, Planillo, San Felices y Ligüerre de Ara, y en la margen izquierda, las de Ladevilla, Lacort, Javierre de Ara y Santaolaria. Todas ellas quedaron arrasadas o seriamente afectadas por la ejecución de una Orden Ministerial de 28 de marzo de 1951, mediante la que se aprobó el «Plan de los aprovechamientos del río Ara (entre Fiscal y Aínsa) y del río Cinca (entre Lafortunada y Aínsa)», que contemplaba la ejecución de diversos saltos hidroeléctricos, entre otros, el embalse del salto de Jánovas. En 1961 la sociedad concesionaria Iberduero, S.A. solicitó a la Comisaría de Aguas del Ebro la expropiación forzosa de los bienes necesarios para la ejecución del proyecto del embalse y salto de Jánovas. La actuación suponía la inundación total de los núcleos urbanos de las localidades de Jánovas, Lacort y Lavelilla y de la parte económicamente fundamental de estos territorios. En las restantes localidades de Abella y Jánovas el daño no era menor, pues resultaban afectados gran parte de los cultivos de regadío y de las tierras de secano, los medios habituales de subsistencia en aquella época.

La sociedad concesionaria Iberduero, S.A., como beneficiaria de la expropiación, adquirió la totalidad de los terrenos y derechos afectados por dicha orden ministerial mediante el procedimiento de urgencia, el procedimiento ordinario, por el de traslado de poblaciones, transmisiones por convenios en avenencia y fincas adquiridas por compraventa, al tiempo que iba solicitando prórrogas para su ejecución pretendiendo ampliar la concesión y modificar el proyecto. En el año 1993, la concesión fue transmitida a Eléctricas Reunidas de Zaragoza, S.A., pero el proyecto seguía sin tener una finalidad clara, primero hidroeléctrica, luego de regulación para regadío, en todo caso seguía sin ejecutarse. Ello significó que en el activo de los balances de las distintas concesionarias figurasen esos aprovechamientos virtuales como auténticas concesiones en cartera, esto es, concesionarias incursas en caducidad sin otra finalidad que la de operar con ellas en el tráfico mercantil y garantizar el interés privado y el mercado de consumidores de dichas sociedades, en perjuicio del interés colectivo y del racional aprovechamiento del dominio público. A este respecto el Defensor del Pueblo, en el año 1993, se pronunció sobre el asunto, en los términos siguientes: «Así, la existencia de una concesión de aprovechamiento hidráulico sin que se hayan ejecutado las obras en ella contenida nos sitúa frente al fenómeno, denominado por la doctrina, de «concesiones en cartera», que tienen, entre otras consecuencias, el dejar el cumplimiento del interés público implícito en la construcción de las obras hidráulicas al interés exclusivo del particular concesionario, vulnerándose, así, el interés de la colectividad de un más productivo y racional aprovechamiento del dominio público, que es la causa de la concesión».

A partir de entonces comenzaron a sucederse solicitudes en orden a que se declarase la extinción del aprovechamiento del embalse de Jánovas y la apertura de la reversión de los terrenos afectados, sin ningún resultado, pese a la sugerencia formulada por la Institución en dicho sentido.

En el año 2000, el enésimo proyecto presentado por las sociedades concesionarias fue descartado por sus impactos adversos significativos sobre el medio ambiente, lo que, unido a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de marzo de 2003, en la que se declaró el derecho de los afectados a que se iniciase y tramitase el expediente de caducidad de la concesión, dio un vuelco a la situación. El citado proyecto fue denega-

do por una Resolución del Ministerio de Medio Ambiente de 11 de febrero de 2005. La disposición adicional octava de la Ley 11/2005, de 22 de junio, modificatoria del Plan Hidrológico Nacional, dispuso la desestimación de la construcción del pantano de Jánovas y la obligación de las Administraciones central, autonómica y local de elaborar un plan de desarrollo sostenible para el ámbito afectado. Finalmente, por otra Resolución del Ministerio de Medio Ambiente, de 16 de junio de 2008, se resolvió la extinción del aprovechamiento del salto hidráulico de Jánovas y se encomendó a la Confederación Hidrográfica del Ebro la iniciación del procedimiento de reversión, que actualmente se encuentra en trámite.

Los daños que el proyecto frustrado del embalse de Jánovas ha ocasionado son calificados por los afectados como irremediables, y así puede deducirse claramente de cuanto ha quedado expuesto, pues nunca se podrá compensar el patrimonio cultural destruido, la ruptura de relaciones sociales de quienes habitaban aquellas localidades del cauce del río Ara, la eliminación o emigración traumática del pueblo de origen, y todo ello para nada, por lo que reclaman que en el procedimiento de reversión que se está llevando a cabo se tenga en cuenta tales circunstancias y se proceda a una reversión justa que comprenda la recuperación de todos los bienes afectados, tanto los que iban a resultar anegados por las aguas como los que fueron vendidos ante la pérdida de los medios de subsistencia; la fijación del justiprecio para la readquisición del patrimonio, de acuerdo con la tasación realizada por los peritos independientes teniendo en cuenta el valor real de los bienes en función de su estado en el momento actual; y el impulso, planificación, financiación y ejecución del obligado Plan de Desarrollo Sostenible para el ámbito afectado por el proyecto del Salto de Jánovas, pues de poco servirá la recuperación de los bienes si no se acomete simultáneamente la recuperación de los núcleos afectados. Se está a la espera de que conteste la Confederación Hidrográfica del Ebro (11012533).

17.7. Contratación administrativa

Como se señaló en el informe del año 2010, el déficit de tesorería que sufren las administraciones locales viene ocasionando la imposibilidad de hacer frente al pago de los servicios, suministros y obras realizadas por terceros para la Administración. El problema afecta a personas y empresas que se han visto privadas de liquidez, por la imposibilidad de cobro de las deudas y por la incertidumbre acerca del momento en que se dispondrá de crédito para poder hacer efectivos los pagos. Esta evidente ausencia de fondos puede deberse al incumplimiento de obligaciones legales. No se debe olvidar que el artículo 103 de la Constitución española determina los principios que deben regir la actuación de las administraciones públicas, que ha de estar presidida por el servicio a los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al derecho, debiéndose, quizá, potenciar los controles internos y externos a fin de garantizar la fiabilidad de la contabilidad.

La mayoría de las quejas recibidas en materia de contratación administrativa se deben a estas dificultades, entre otras, de las siguientes Administraciones: Ayuntamiento de Miguelturra (Ciudad Real), Ayuntamiento de Pinto (Madrid), Ayuntamiento de Madrid, Ayuntamiento de Humanes (Madrid), Ayuntamiento de Villalpardo (Cuenca), Ayuntamiento de Campillo de Altabuey (Cuenca), Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca), Ayuntamiento de Pétrola (Albacete), Ayuntamiento de Guadalmez (Ciudad Real), Ayuntamiento de Ocaña (Toledo), Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid), Ayuntamiento

de Madrigueras (Albacete), Ayuntamiento de Motilleja (Albacete), Generalitat Valenciana, Junta de Andalucía (10029074, 11008341, 11009812, 11010234, 11012769, 11016573, 11018881, 11019662, 11019665, 11019666, 11019667, 11019669, 11019670, 11019671, 11019672, 11019673, 11021148 y 11022073).

Cabe destacar la situación del Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso (Segovia) que encargó la realización de una escultura ecuestre de Carlos III para ubicarla en la localidad de la Granja de San Ildefonso. El encargo se confirmó reflejándolo en un pliego de condiciones, con fecha 16 de enero de 2006, denominado «Puerta de la Reina». El Ayuntamiento, para acelerar el pago, lo incluyó en las obras que habría de ejecutar una empresa constructora que se haría cargo de las mismas. Tres años después de la firma del pliego, el interesado solicitó que el Ayuntamiento le avalase para costear los gastos de fundición de la escultura. El aval fue concedido por la Caja de Segovia, que exigió la escultura y su vivienda familiar como garantía. En marzo de 2010, cuatro meses antes del vencimiento del préstamo, el Ayuntamiento aseguró que se realizaría la entrega de una cantidad de dinero suficiente para poder cubrir el crédito. El pago no se llevó a cabo, lo que ha supuesto para el interesado una difícil situación económica (11021124).

Las reclamaciones de pago son por todo tipo de trabajos, así una compañía de teatro, con sede en Segovia, viene reclamando por diversas vías al Ayuntamiento de Humanes (Madrid) la cantidad que le adeuda por los trabajos realizados desde el año 2006. Un cuenta cuentos reclama, desde el año 2006, al Ayuntamiento de Pétrola (Albacete) el importe de su trabajo (11016573 y 11019667).

Es necesario señalar también la falta de pago por parte de las administraciones locales que han recibido subvenciones de otras administraciones. Es el caso del Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal (Sevilla) que, tras haber recibido una subvención de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, adeuda a una empresa el trabajo realizado en el inventario de bienes municipales. Fueron necesarios tres requerimientos para que se procediera al pago de una parte de la deuda, quedando pendiente de abono el 20 por ciento de la misma ante la falta de tesorería (10017631).

En el informe del 2009 quedó reflejada una sugerencia formulada al Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado (Huelva) para que procediera al pago de las cantidades adeudadas a una empresa derivada de la relación contractual mantenida. Según indicó el Ayuntamiento, su situación económica era tan precaria que le impedía abonar las obligaciones de pago reconocidas. Sin embargo, no aludía a la adopción de alguna de las medidas previstas en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ni a las que se recomendaron por la propia tesorería municipal. Ha sido necesario un segundo requerimiento y todavía no se ha solucionado la situación (07035233).

Pero esta incapacidad de hacer frente al contrato no sólo afecta a la Administración local, sino que quienes realizaron trabajos para la Administración autonómica se encuentran en idénticas circunstancias.

La Consejería de Educación de la Generalitat Valenciana adjudicó a una empresa una obra de acondicionamiento de baños, aula de psicomotricidad, biblioteca y central telefónica. Ejecutada la misma correctamente y en el plazo establecido, transcurrieron quince meses desde su finalización sin haberse hecho efectivo su pago. El interesado contactó en varias ocasiones con la Administración donde la respuesta que recibía era el desconocimiento sobre el pago. Finalmente, después de iniciar una investigación, se

ha procedido al pago completo de lo debido, incluido los intereses de demora correspondientes (10029074).

La Consejería de Educación de la Generalitat de Valencia contrató en el año 2010 a un profesor para impartir un curso de valenciano dirigido a la Comandancia de la Guardia Civil de Castellón de la Plana, en virtud de un convenio de colaboración entre la Generalitat y el Instituto Nacional de Administración Pública. Presentada la primera factura se tramitó por el procedimiento de pagos con cargo a los fondos de caja fija. Sin embargo, para el pago de las restantes horas impartidas se solicitó telefónicamente al interesado el alta de mantenimiento de terceros por realizarse el pago a través de la Tesorería de la Generalitat. La factura se contabilizó a efectos de reconocimiento de la obligación en el mes de septiembre, procediéndose al pago en febrero de 2011 (11000186).

17.8. Carreteras

Las medidas adoptadas en relación con el tráfico para la prevención de accidentes en las carreteras arrojan datos positivos, cada año, en cuanto a la disminución de víctimas mortales. Sin embargo, circunstancias ajenas a la responsabilidad de los conductores, que afectan a la seguridad vial, también contribuyen en muchas ocasiones a que se produzcan situaciones de riesgo, tanto para los automovilistas como para los peatones, que son motivo de preocupación constante de esta Institución y de los usuarios de la carretera que, según manifiestan, tienen que sortear todo tipo de obstáculos para evitar en la medida de lo posible que se produzca un incidente. En estos supuestos generalmente se inicia investigación aunque el interesado no se haya dirigido previamente a la Administración, dado que se trata de una situación que afecta a un número indeterminado de ciudadanos. Las causas que se alegan se pueden sintetizar en la deficiente señalización, mal estado de las carreteras por falta de conservación, obras inacabadas o paralizadas que dificultan el tránsito por las mismas.

En este sentido, en el informe anterior se dio cuenta de la siniestralidad de las carreteras de Aragón, de lo que se tuvo conocimiento a través del Justicia de Aragón que destacaba como uno de los aspectos más preocupantes la existencia de 33 puntos negros en Aragón, según los datos facilitados por la Dirección General de Tráfico, en el año 2006, que había dado lugar a un elevado número de accidentes con víctimas. Entendía el Justicia de Aragón que habida cuenta del momento de recesión económica y recortes de gastos, no podía abordarse la totalidad de las obras en marcha, pero, a su vez, consideraba que dado el elevado índice de siniestros ocurridos en la N-II y en la N-232 habría de darse un trato preferente en orden a la finalización de las obras que se estaban ejecutando. El Ministerio de Fomento justificó, como viene siendo habitual en este tipo de cuestiones, que debido a la situación de crisis y la necesaria reducción del déficit público, tuvo que abordar inevitablemente un ajuste presupuestario que obligó a replantear todo su programa de inversión pública para los próximos cuatro años, hasta conseguir el objetivo del Plan de Estabilidad en 2013. En este marco presupuestario se retrasa el desdoblamiento de la N-II y de la N-232. No obstante, se han adoptado medidas para la mejora de la seguridad vial en los recorridos de las carreteras mediante la gratuidad del peaje en la AP-2 entre Alfajarín y Fraga, en determinadas circunstancias; se está gestionando con la concesionaria de la AP-2 la liberalización del tramo Alfajarín y Pina del Ebro; gratuidad del peaje en la AP-8 entre Alagón y Gallur, en situaciones concretas, y pintado de línea continua del eje de la carretera N-232, entre Figueruelas

y Mallén prohibiendo el adelantamiento en todo el tramo y limitando la velocidad a 80 km/h cerrando la práctica totalidad de los accesos, todo lo cual ha beneficiado a un importante número de vehículos y reducido la siniestralidad general. Similar respuesta se dio a otro supuesto, que también se citó en el informe anterior, respecto al retraso de las obras de la carretera N-620, en el tramo Sabiñánigo—Fiscal (Huesca), cuya finalización estaba prevista para 2007, además de especificar cuestiones de carácter técnico que habían dificultado la continuidad de las obras (10000146 y 10014946).

Asimismo resultó de interés reflejar en el pasado informe el problema que aquejaba a los usuarios de la carretera N-1, en el tramo que discurre entre Burgos y Miranda de Ebro, por los múltiples y frecuentes accidentes que se producen, considerando los afectados que la liberalización de la autopista AP-I podría minimizar el riesgo que comporta circular por el mismo.

La Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento está abordando la mejora de la actual N-I. Sin embargo el actual marco económico ha anulado el proyecto de desdoblamiento de la carretera, junto con la decisión de no proceder a la liberalización del peaje de la citada autopista, debido a que las autopistas de peaje están reguladas por una normativa específica que forma parte de los contratos de concesión suscritos por las respectivas sociedades concesionarias y la Administración concedente, en la que se establece unos derechos y obligaciones tanto para la Administración como para el concesionario; y, entre los derechos de este último, se incluye la percepción de un peaje con arreglo a las tarifas aprobadas, de manera que la supresión unilateral de dicho derecho rompería el equilibrio económico-financiero de la concesión y obligaría a la Administración al pago de indemnizaciones, que para el caso del tramo Burgos-Miranda de Ebro implicaría una indemnización incompatible con el Plan de Estabilidad y ajuste del déficit público, dado que la reversión no se produce hasta el año 2018 (10003352).

En el año al que se contrae el presente informe se tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación social, del problema de drenaje de un tramo de la autovía al aeropuerto de Ibiza, que al parecer estaba en vías de resolverse según las manifestaciones del Gobierno Balear y el Consell de Eivissa, con olvido de la grave situación del paso subterráneo de la carretera Puig en Valls que desde que se abrió al tráfico ha puesto en peligro a automovilistas al inundarse, ya que el agua llega a cubrir casi por completo a los vehículos. De acuerdo con los datos facilitados por dichos medios, el día 19 de noviembre de 2011, los bomberos tuvieron que salir del parque más de 40 veces debido a las inundaciones provocadas por la tormenta, siendo la actuación más significativa la que se desarrolló en el túnel que da acceso a Puig d'en Valls, al lado de Endesa, donde el agua alcanzó más de dos metros de altura, quedando un vehículo de la policía nacional sumergido de madrugada casi por completo, de manera que los agentes que viajaban en el coche patrulla salieron por las ventanas y escaparon a nado hasta que se pusieron a salvo, lo que hizo recordar una situación parecida ocurrida en 2007, cuando una mujer fue rescatada del túnel donde quedó atrapada después de una tormenta. También se produjeron varios accidentes de tráfico y salidas de vía e inundaciones de decenas de locales de negocios que perdieron parte de la mercancía, sobre todo en Vila, y con particular incidencia en el barrio de Pratet. Se inició una investigación de oficio ante la Consejería de Obras Públicas, Transporte y Política Territorial de la Comunidad Autónoma de Illes Balears y ante el Consell de Eivissa, con el fin de conocer las medidas previstas para resolver los problemas de inundaciones en el citado túnel y plazos para la puesta en práctica de las mismas. A fecha de redacción de este informe la Administración no se ha pronunciado (11023307).

El Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha trasladó una queja promovida de oficio, en relación con la conservación y mantenimiento de la denominada «Carretera del Puente de Híjar» CV-A13, en el tramo que discurre entre el puente y la localidad de Socovocos (Albacete), así como acerca de su situación administrativa, desprendiéndose de las actuaciones practicadas por dicha Institución ante la Confederación Hidrográfica del Segura y ante la Diputación Provincial de Albacete que, debido a una cuestión administrativa sin resolver sobre la cesión de dicha carretera por parte del organismo de cuenca a la mencionada corporación provincial, no se han llevado a cabo las actuaciones necesarias en el tramo indicado, lo que hace que dicha carretera, que por sus características debe incorporarse a la citada Diputación Provincial, permanezca bajo la tutela y gestión de la Confederación Hidrográfica. En razón de todo ello, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha recomendó a la Diputación Provincial la adopción urgente de las medidas precisas para la formalización de la cesión del tramo de carretera, previa adecuación de la misma, promoviendo con tal objeto la coordinación y colaboración con la Confederación Hidrográfica del Segura, instando en su caso la labor mediadora de otros organismos públicos, e incluso planteando los recursos o acciones judiciales que procedan en defensa de sus competencias y los de las personas usuarias de la carretera. Esta Defensoría, compartiendo los argumentos esgrimidos, reiteró la citada recomendación a la corporación provincial de Albacete y, a su vez, en función de sus competencias, formuló la misma recomendación a la Confederación Hidrográfica del Segura que ha sido aceptada por esta Administración argumentando, no obstante, que la carretera controvertida no es ni ha sido nunca una vía de servicio de la obra hidráulica denominada embalse del Cenajo, sino una obra de reposición de dos vías de comunicación que se inundaron durante la ejecución de dicho embalse; pero tal reposición no lleva un cambio de titularidad de bienes públicos por lo que no le compete el mantenimiento ni la conservación de dicha carretera; postura que ha sido ratificada por el informe de la Abogacía del Estado de 17 de febrero de 2011. No obstante lo cual, en aras a lograr una solución definitiva, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino inició los trabajos preparatorios para ejecutar las obras de acondicionamiento desde el puente de Híjar hasta la carretera 415, en los términos municipales de Socovocos y Ferrez, debiendo ser, de conformidad con el informe de la Abogacía del Estado, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Diputación Provincial de Albacete quienes realicen las actuaciones oportunas para establecer de forma definitiva la titularidad de la carretera. De lo anterior se dio traslado a la Diputación Provincial, que no se ha pronunciado sobre la recomendación formulada, solicitando un informe sobre las conclusiones alcanzadas por la Confederación Hidrográfica y la decisión que se adopte al respecto (10034357).

17.9. Ayudas públicas

A lo largo de 2011 se han presentado quejas relacionadas con ayudas y subvenciones públicas, siendo más frecuentes las relativas a la denegación de la subvención por falta de presupuesto.

En esta línea está la convocatoria de subvenciones por parte de la Junta de Castilla y León para la adquisición de automóviles, autobuses, camiones y otro material móvil con tecnología más eficiente energéticamente. Un ciudadano vio rechazada su solicitud por haberse agotado el presupuesto para la compra del vehículo pendiente de realiza-

ción, al haberse valorado como preferentes las peticiones de actuaciones subvencionables ya realizadas, y las pendientes de realizar presentadas en primer lugar.

En la anterior convocatoria, los propios ciudadanos debían presentar su solicitud ante el órgano administrativo competente para su concesión. Sin embargo, en este ejercicio esta responsabilidad ha recaído en los concesionarios, calificados como establecimientos colaboradores, confiando en que el concesionario vendedor del vehículo actuará con la mayor diligencia para solicitar la misma.

También se ha cambiado el requisito de que el vehículo se matriculara en alguna de las provincias de la Comunidad de Castilla y León por la adquisición del vehículo en un establecimiento que desarrolle la actividad comercial en la comunidad. Esto ha supuesto que los ciudadanos de otras comunidades autónomas accedan también a las ayudas, lo que redundó en la insuficiencia de crédito presupuestario para cubrir las solicitudes de los residentes de la comunidad convocante. Esta queja continúa en investigación (11015790).

Una cuestión contradictoria en materia de subvenciones se ha suscitado en una queja, aún en trámite, en la que a una asociación de consumidores beneficiaria de una subvención, al amparo de la Orden SCO/1916/2007, de 20 de junio, se le compensa su importe por deudas con la Hacienda Pública. Esta decisión de compensación se adopta sin tener en cuenta el carácter finalista de las subvenciones, establecido en la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones, según la cual el importe concedido se tiene que aplicar al cumplimiento del fin que justificó el otorgamiento de la subvención, siendo una causa de reintegro según el artículo 37, el incumplimiento parcial o total del objetivo. Esto hace que en el supuesto explicado la actuación de la Agencia Tributaria impida al beneficiario de la subvención cumplir con la obligación contraída al destinar el dinero de la subvención al pago de una deuda tributaria, cuyo fraccionamiento había sido concedido siendo pagados los plazos puntualmente, por lo que no parece que se den los requisitos para la compensación de oficio de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (11020215).

Una comunidad de propietarios solicitó, en el año 2009, a la Comunidad de Madrid una subvención para la instalación de un ascensor. Una vez presentada la documentación exigida y ser concedida la subvención han transcurrido dos años sin que se haya hecho efectivo el pago de la misma. Todavía no se ha solucionado la situación (11011644).

Una cuestión que quedó pendiente en el informe de 2010 es la relativa a la denegación por parte del Ayuntamiento de Boadilla del Monte (Madrid) de la ayuda por nacimiento y manutención de menores de tres años a una vecina del municipio, debido a que el padre de su hija, con quien no convive ni forma pareja, tenía una serie de deudas tributarias pendientes. A pesar de la reiteración de la recomendación y la sugerencia formuladas el Ayuntamiento persiste en su actitud, por lo que se ha procedido al cierre en disconformidad de las investigaciones iniciadas (09007700).

18. EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP)

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (en adelante, MNP) tiene como mandato principal la realización de visitas a centros de privación de libertad, dirigidas a detectar problemas estructurales y procedimentales que permitan prevenir la práctica de torturas o malos tratos y su posterior impunidad.

Como se señaló en el informe del año pasado, de acuerdo con el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante, OPCAT), el Defensor del Pueblo, en tanto que MNP, debe realizar un informe específico con periodicidad anual. En atención a dicha obligación, en julio de 2011 se presentó el Informe anual 2010 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura ante las Cortes Generales y ante el Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas (en adelante, SPT).

Sin perjuicio, pues, del informe anual referido a 2011 que debe publicar el MNP, el presente epígrafe tiene por objeto dar cuenta de manera resumida de las principales líneas de actuación desarrolladas en este ámbito, a los efectos de que el informe de la gestión realizada por la Institución sea completo.

El primer año de funcionamiento del MNP se caracterizó por realizar en todo el territorio español un elevado número de visitas a un amplio elenco de dependencias de privación de libertad (231 visitas a 13 tipos diferentes de dependencias), respecto de las que se procuró que fueran representativas tanto en términos geográficos como en lo relativo a los organismos que gestionan las diversas figuras de privación de libertad prevista en el derecho español. A través de esta tarea se pretendió establecer una primera valoración general de la situación de los lugares de privación de libertad.

En el marco del proceso de desarrollo por fases del MNP, como ya se avanzó en el Informe anual 2010, en el último trimestre del 2011 el MNP ha comenzado a contar con la colaboración de profesionales de acreditada formación y experiencia como expertos externos, quienes tienen la misión de reforzar los equipos de trabajo del MNP en sus visitas para asegurar una evaluación integral y multidisciplinar de los centros y lugares de privación de libertad.

La necesidad de contar con este asesoramiento independiente y especializado es comúnmente sentida por el conjunto de los MNP europeos. De hecho, el Consejo de Europa, en el marco del conocido como «European NMP Project», ha conformado el denominado «Independent Medical Advisory Panel» (IMAP), un equipo de expertos médicos con dilatada experiencia en visitas a lugares de privación de libertad, cuyo fin es asesorar a los mecanismos de prevención y a los propios expertos médicos nacionales en lo referido a cuestiones especialmente complejas, o en las que los criterios científicos no estén suficientemente decantados.

Durante 2011 se ha procurado que las visitas realizadas estuvieran centradas en el régimen de vida de las dependencias, en los protocolos de intervención y, sobre todo, en escuchar la voz de los privados de libertad y compulsar sus manifestaciones con los demás elementos de juicio disponibles. Se han llevado a cabo un total de 77 visitas, cuya clasificación, atendiendo a la tipología de las dependencias visitadas, se refleja en el siguiente cuadro:

Tipos de lugares de privación de libertad visitados	
Lugares	N.º visitas
Comisarías y otros lugares de custodia de corta duración; Cuerpo Nacional de Policía	13
Cuarteles y otros lugares de custodia de corta duración; Guardia Civil	12
Centros para menores infractores	11
Centros penitenciarios	10
Policías locales	7
Calabozos en edificios judiciales	7
Unidades de custodia hospitalaria	4
Policías autonómicas (Mossos d'Escuadra, Ertzaintza y Cuerpo General de la Policía Canaria)	3
Centros de internamiento de extranjeros	3
Establecimientos disciplinares militares	2
Centro de Primera Asistencia y Detención de Extranjeros	1
Instalaciones policiales en centros de control fronterizo	1
Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a una Comunidad Autónoma	1
Hospital Psiquiátrico Penitenciario	1
Unidad de Madres (establecimiento penitenciario)	1
Total	77

Como se puede comprobar, se han visitado algunas dependencias de privación de libertad de distinta tipología a las del año 2010. A este respecto, se pueden mencionar las visitas efectuadas al Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, a una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a una comunidad autónoma (la Generalitat Valenciana), al Centro de Primera Asistencia y Detención de Extranjeros del Puerto de Almería, y a la Unidad de Madres de Sevilla, dependiente de la Administración general penitenciaria.

Asimismo, desde el mes de octubre de 2011, en el que se incorporaron a los equipos de visita del MNP técnicos externos, se han realizado 9 visitas multidisciplinares. Algunas de las dependencias habían sido visitadas con anterioridad, pero se consideró oportuno hacer un seguimiento y poner el acento en algún ámbito que requiriera especialmente de la perspectiva médica o psicológica.

La nueva metodología aplicada a las visitas ha requerido de un incremento sustantivo del tiempo medio dedicado a cada una de ellas, que en el caso de las visitas multidisciplinares ha variado entre 2 y 4 días completos. Ello ha conllevado la necesidad de ajustar el número de visitas para incrementar la intensidad de las mismas. Al mismo tiempo, se ha mantenido la práctica, ya aplicada el pasado año, de programar un cierto número de visitas en días no laborables, así como llevarlas a cabo en horario nocturno, todo ello al objeto de disponer de una visión lo más amplia y cabal posible sobre el funcionamiento real de las dependencias visitadas. Todas las visitas se realizaron sin previo aviso.

La colaboración de estos profesionales, especialistas en medicina legal y forense, en psiquiatría y en psicología, ha enriquecido los informes del MNP con el análisis de las condiciones de privación de libertad, y han aportado un enfoque especializado a la hora de efectuar las entrevistas individuales que se realizan a las personas privadas de libertad y evaluar el resultado de las mismas, lo que es especialmente importante tanto en el caso de personas con enfermedades mentales, como en hospitales psiquiátricos, centros penitenciarios, centros para menores infractores de carácter terapéutico, etc. También se han procurado llevar a cabo exámenes de los expedientes médicos de los privados de libertad, así como de los partes de lesiones que puedan contenerse en los mismos.

Durante la inspección a las dependencias, el equipo multidisciplinar está dirigido por uno de los miembros del MNP. Los técnicos externos llevan a cabo libremente aquellas actuaciones en su especialidad que consideran adecuadas. Los informes de los técnicos externos son elaborados de manera paralela y separada al acta que documenta las actuaciones de cada visita, a fin de asegurar el carácter específico y totalmente independiente del asesoramiento técnico prestado. No obstante, se procura que las conclusiones de acta constituyan una síntesis del conjunto de las apreciaciones que emergen del trabajo del equipo multidisciplinar.

Como recuerda la Asociación para la Prevención de la Tortura (en adelante, APT), la visita no es un fin en sí mismo, sino «tan solo el principio de un proceso encaminado a mejorar las condiciones de trato y de detención de las personas privadas de libertad», que tiene como base las condiciones de privación de libertad contrastadas, los principales problemas identificados y las buenas prácticas halladas. En este sentido, ha de señalarse que los protocolos de actuación del MNP han incorporado la obtención de fotografías de todos las dependencias visitadas, una selección de las cuales ilustrará el informe anual del MNP de 2011.

Además, el MNP analiza si las condiciones de detención observadas son conformes con los estándares nacionales e internacionales de aplicación y trata de hallar las posibles causas de cualquier desviación: insuficiente capacitación del personal, insuficiencia de recursos humanos o materiales, legislación nacional que no concuerda con los estándares internacionales, falta de garantías adecuadas, etc., a fin de elaborar posteriormente las conclusiones que procedan y de iniciar las investigaciones que se consideren necesarias.

Si durante el transcurso de las visitas se reciben quejas sobre un trato incorrecto o presuntos malos tratos por parte de las personas privadas de libertad, sin perjuicio del análisis descrito anteriormente, estas se remiten al área correspondiente del Defensor del Pueblo para su estudio y, en su caso, inicio de la investigación correspondiente.

Cuando de la respuesta de las autoridades no se aprecia la voluntad para tomar en consideración las conclusiones del MNP que supongan mejoras de las condiciones de la

detención, este puede hacer uso, de manera formal, de las pertinentes resoluciones que la ley reconoce al Defensor del Pueblo, como son las recomendaciones, las sugerencias o los recordatorios de deberes legales.

El proceso investigador se culmina con un diálogo constructivo, tal y como se prevé en el propio OPCAT. Además, mediante el seguimiento, el MNP puede evaluar si hay una respuesta positiva de la Administración responsable. Este diálogo debe construirse sobre la premisa de que, como también señala la APT, las conclusiones del MNP «son también una oportunidad para los Estados de aprovechar el asesoramiento detallado, práctico y especializado de los mecanismos...».

En todo caso, el MNP realiza el seguimiento de la aceptación de las recomendaciones y verifica si las respuestas oficiales se corresponden con la realidad mediante nuevas visitas a determinados lugares de detención. Este ha sido el caso de las visitas de seguimiento realizadas en 2011 a las dependencias de la Guardia Civil en Intxaurrondo (San Sebastián) y Arguineguín (Las Palmas), al Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia, a la Comisaría del Distrito Centro y al Registro Central de Detenidos del Cuerpo Nacional de Policía, ambos de Madrid. Las visitas subsiguientes ofrecen al MNP la posibilidad de comprobar de primera mano el grado de aceptación en la práctica de sus criterios y resoluciones e identificar nuevas deficiencias, o la necesidad de trabajar con mayor intensidad sobre distintos puntos de interés a los tratados en anteriores visitas.

En el segundo año de funcionamiento del MNP se ha dado, pues, un paso relevante en el despliegue del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura español.

Por otra parte, como ya se señaló en el Informe anual 2010, el diseño completo del MNP establecido a través de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que introdujo una disposición final única en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, conllevaba la creación del Consejo Asesor. La Defensora del Pueblo en funciones presentó una propuesta de reforma del Reglamento de la Institución al órgano competente de las Cortes Generales. La aprobación de esta reforma se ha dilatado casi once meses, como consecuencia principalmente de la disolución de las Cámaras y del proceso posterior de constitución de las mismas. Finalmente la reforma del Reglamento ha sido aprobada al tiempo que se redactan estas páginas, a través de un acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta, el 25 de enero de 2012. Con la constitución del Consejo Asesor, esta Institución pretende establecer un cauce permanente de diálogo y cooperación con la sociedad civil y con especialistas acreditados en las cuestiones de interés para el MNP español, que permita enriquecer las perspectivas con las que ha de trabajar.

La exposición pormenorizada de la actividad llevada a cabo por el MNP en 2011 se contiene en un informe específico que, además de a las Cortes Generales, tiene como destinatario al SPT, en cumplimiento de lo dispuesto en el OPCAT.

19. OTROS ASUNTOS

19.1. Cooficialidad lingüística

Las quejas que se han planteado en el año 2011 en la materia a que hace mención este epígrafe se refieren, con la salvedad de un número muy escaso que han aludido a implicaciones educativas del régimen de cooficialidad lingüística vigente en determinados territorios, a aspectos procedimentales del mismo régimen y a infracciones de

la normativa sobre utilización de las lenguas cooficiales en la señalización de vías y espacios públicos.

En cuanto a las quejas en las que se cuestionan aspectos de la aplicación del régimen de cooficialidad lingüística en el ámbito educativo, se han formulado en este ejercicio, como ya se ha señalado, en un número llamativamente reducido, alrededor de veinte a lo largo de todo el año 2011 y referidas a todas las comunidades autónomas que disponen de dos lenguas cooficiales.

En la mayoría de los casos estas quejas, formuladas habitualmente por padres de alumnos, cuestionan el hecho de que la enseñanza no se desenvuelva, precisamente, en la lengua cooficial de su preferencia, sin que normalmente los datos que aportan los reclamantes, bien por razón del nivel educativo al que se refieren, bien porque no suelen acreditar la presentación de solicitudes expresas dirigidas a la respectiva administración educativa, en los casos en que se trata de enseñanzas iniciales, hagan posible la realización de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo (11000479, 11000591, 11009612 y 11019891).

Aun con la salvedad del reducido número en que se han formulado estas quejas, sí parece oportuno señalar que algo más de la mitad se refieren a la Comunidad Autónoma de Cataluña. También en este caso la mayoría de ellas, dados los términos de su formulación, no proporcionan base adecuada para la intervención del Defensor del Pueblo.

La mayoría, por las razones que han quedado expuestas con carácter general, en relación con el conjunto de las quejas en las que se ha cuestionado la aplicación de la cooficialidad lingüística en el ámbito educativo en las distintas comunidades autónomas, y en algún caso en el que los reclamantes han manifestado su desacuerdo ante los términos de Sentencias del Tribunal Supremo de 9, 13 y 16 de diciembre de 2010 en las que se ha definido el uso vehicular de las dos lenguas cooficiales en Cataluña en el ámbito de la enseñanza, por resultar ajeno al marco competencial de esta Institución el pronunciamiento sobre la adecuación jurídica de las decisiones jurisdiccionales (10034959).

Sólo en un supuesto, relacionado también con las mencionadas sentencias, esta Institución hubo de intervenir al denunciarse por el promovente de una queja la falta de respuesta del Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña a un escrito en el que demandaba de dicho departamento la opción de iniciativas tendentes a dar efectividad a las mismas en los aspectos en los que declara que el castellano debe ser aplicado como lengua vehicular de la enseñanza y de aprendizaje en las escuelas catalanas.

En este supuesto, en el que la tramitación, como ya se ha apuntado, se dirigía a recabar el cumplimiento por el citado departamento educativo de su deber de dar respuesta expresa a la citada solicitud, la titular del mismo, que ha informado a esta Institución del cumplimiento del referido deber legal, ha extendido su respuesta a dar cuenta del contenido de la resolución dictada sobre la petición del interesado.

A este respecto, ha puntualizado que las sentencias del Tribunal Supremo, a las que hace referencia el reclamante, afectan a la situación jurídica individual de los recurrentes, según ha manifestado el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en Sentencia 526/2011, por lo que no resultan directamente aplicables a supuestos distintos, apreciación jurídicamente correcta, sin perjuicio de lo cual entiende esta Institución que la doctrina que se establece en las respectivas sentencias del Tribunal Supremo deberían informar las decisiones de la Administración educativa de Cataluña, en materia de determinación de la lengua vehicular de la enseñanza en los distintos niveles educativos (11011792).

Han seguido formulándose en este ejercicio quejas cuyos promoventes denuncian el incumplimiento de alguno de los derechos lingüísticos que se regulan, para el ámbito de los procedimientos administrativos, en el artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

En el citado precepto legal, en el que se establece que los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado lo serán en lengua castellana, se define, no obstante, el derecho de los interesados a dirigirse a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una comunidad autónoma en la lengua cooficial que elijan. En tal caso, el procedimiento, según se establece en el apartado primero del mencionado artículo, se tramitará en la lengua elegida por el interesado (apartado 1 del art. 36, ya mencionado).

En el mismo precepto legal se señala que en los procedimientos tramitados por las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente. En estos casos, sin embargo, deberán traducirse al castellano los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente y los que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma (apartados 2 y 3 del mismo artículo).

Pues bien, las citadas prescripciones legales vienen siendo obviadas en ocasiones tanto por órganos de la Administración del Estado presentes en las comunidades autónomas con lengua propia, como por las administraciones autonómicas y con mayor frecuencia por las administraciones locales.

Un ejemplo de inobservancia de los derechos que para los interesados se derivan del artículo 36.1 de la LRJ-PAC, atribuible a la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, lo ha aportado el promovente de una queja que se refería al hecho de que la Delegación Provincial del citado servicio en Tarragona utilizase exclusivamente la lengua castellana en las resoluciones y comunicaciones que dirigía a los ciudadanos, incluso en los supuestos en los que estos se remitían a la citada delegación en lengua catalana, supuesto en el que, de acuerdo con el precepto legal mencionado, el procedimiento subsiguiente hubiese debido tramitarse en esta última lengua.

En su respuesta el titular de la citada dirección general manifestaba que las comunicaciones y resoluciones que las direcciones provinciales del citado organismo dirigían a los ciudadanos se elaboraban directamente en los servicios centrales del Servicio Público de Empleo Estatal, y admitía que se redactaban siempre en lengua castellana, con independencia de la provincia de destino, por lo que, si bien durante la tramitación del procedimiento se respetaba la elección de lengua oficial efectuada por el solicitante de prestaciones, en ocasiones la resolución final del procedimiento y otras comunicaciones previas se efectuaban en castellano.

La dirección general señalaba que la grave crisis económica que atraviesa el país se había traducido en un aumento considerable del volumen de resoluciones y comunicaciones dirigidas a los ciudadanos, había determinado, al propio tiempo, restricciones económicas que habían llevado, atendiendo a criterios de eficacia y celeridad, a la decisión ya mencionada de residenciar la elaboración de las comunicaciones a los ciudadanos en los servicios centrales del referido organismo, que venía emitiéndolos en castellano.

No obstante, el Servicio Público de Empleo Estatal se manifestaba plenamente consciente del derecho de opción lingüística que asiste a los interesados en el ámbito

de los procedimientos administrativos, y al propio tiempo expresaba su intención de seguir trabajando en el proceso de traducción a otras lenguas cooficiales del Estado de las comunicaciones y resoluciones que se remiten a los interesados (11006427).

Se trata de un supuesto más en el que la actual limitación de los medios de que se dispone en el sector público repercute en la integridad de los derechos, en este caso lingüístico que, de acuerdo con la legislación vigente, asisten a los interesados en el ámbito de los procedimientos administrativos. El juicio que merece a esta Institución la situación mencionada ha sido expuesto ya con anterioridad en el presente informe.

De los derechos lingüísticos definidos en el precepto legal mencionado más arriba, el que con más frecuencia parece resultar ignorado por distintas instancias administrativas es el que atribuye a los interesados la facultad de elegir la lengua, en la que desean relacionarse con la administración pública correspondiente en el ámbito de los procedimientos administrativos.

Así, es relativamente frecuente que en sus relaciones con los ayuntamientos de las localidades en que residen, ubicados en el ámbito de comunidades autónomas con otra lengua cooficial además del castellano, los ciudadanos dirijan a aquellos solicitudes interesando que se les remitan en castellano las notificaciones y comunicaciones a que dé lugar su condición de vecinos de la respectiva localidad.

Igualmente, es habitual que los ayuntamientos a los que tales solicitudes se dirigen —en este ejercicio las quejas planteadas se han referido a ayuntamientos ubicados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia—, no den respuesta a las solicitudes formuladas en el sentido indicado, así como que continúen remitiendo sus comunicaciones a los solicitantes en la lengua cooficial propia de la respectiva comunidad.

La respuesta que los ayuntamientos dan a las peticiones de información planteadas por esta Institución en supuestos como los mencionados revisten un carácter muy desigual. En algunos casos las corporaciones locales reconocen de manera expresa el derecho de opción lingüística que asiste a los ciudadanos, y aseguran que se cursarán instrucciones oportunas a los distintos servicios o unidades gestoras bajo su dependencia para que el referido derecho sea atendido en todos los casos (10034312 y otras).

En otras ocasiones algún ayuntamiento, aun reconociendo también las obligaciones que le incumben de atender en sus comunicaciones las opciones lingüísticas de los interesados en los términos que han quedado descritos, y de manifestar igualmente su intención de cursar las instrucciones pertinentes para su cumplimiento por los distintos servicios municipales, puntualizan, sin embargo, que tal actuación se producirá «siempre dentro de los medios disponibles en este ayuntamiento», y alegan asimismo ciertas dificultades técnicas que, en todo caso, supondrían un obstáculo para garantizar que las comunicaciones a los vecinos que lo soliciten se produzcan en lengua castellana.

Ante un supuesto en que el Ayuntamiento de Lugo dio una respuesta como la expresada, esta Institución ha manifestado a la corporación local informante que la disponibilidad de medios presupuestarios, o el diseño de los sistemas técnicos de gestión, y sus posibles limitaciones para expedir documentos en idiomas distintos del gallego, no constituyen una razón jurídicamente relevante que excuse a la corporación de atender el derecho de los ciudadanos a recibir aquellos en lengua castellana en los supuestos en que así lo soliciten.

En consecuencia, dado que las administraciones públicas deben actuar por imperativo constitucional, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y considerando por ello que son los medios de que se dote a las mismas para la realización de sus cometidos

los que deben revestir las condiciones precisas para lograr la plena adecuación de la actuación administrativa al marco jurídico vigente, se ha recomendado al ayuntamiento correspondiente que adopte las medidas precisas para proceder a un nuevo diseño de los medios técnicos o de cualquier otra índole de que dispone, que permita atender, en todo caso, los derechos lingüísticos de los interesados en el ámbito de los procedimientos administrativos, y muy especialmente la facultad de opción lingüística a que se viene haciendo referencia a lo largo de la descripción de la presente queja (10033144).

Igualmente significativa de un incumplimiento del repetido precepto de la LRJ-PAC debe estimarse la queja formulada por un ciudadano residente en el Principado de Asturias, que cuestionaba la remisión a su domicilio en Gijón, por parte de la Consejería de Hacienda, de la Junta de Galicia, de dos notificaciones en lengua gallega relacionadas con la liquidación del impuesto de sucesiones correspondiente a determinada herencia.

Las citadas notificaciones no resultaban ajustadas a la prescripción de la ley procedimental contenida en el apartado 2 del artículo 36 de la citada ley, que, como ya se ha señalado, impone a las administraciones públicas autonómicas y locales el deber de traducir a la lengua española oficial del Estado los documentos que, producidos inicialmente, de acuerdo con su respectiva normativa lingüística, en su lengua cooficial propia, estén destinados a surtir efectos fuera del territorio de la comunidad autónoma correspondiente.

De la respuesta aportada por la consejería a la petición de aclaraciones formulada por el Defensor del Pueblo se deducía que la citada forma de actuación, aparentemente habitual en las comunicaciones que se dirigían a ciudadanos residentes en otras comunidades autónomas, se basaba en una interpretación de determinadas previsiones de la Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística de Galicia, según la cual las actuaciones de las administraciones autonómicas y locales de Galicia serían válidas y producirían efectos en todos los casos cualquiera que fuera la lengua oficial, gallega o castellana, empleada.

Dado que el precepto alegado —art. 6 de la citada Ley 3/1983, de 15 de junio— señala literalmente que «las actuaciones administrativas en Galicia serán válidas y producirán efecto cualquiera que sea la lengua oficial empleada», debe entenderse que el mismo permite hacer abstracción de la lengua cooficial utilizada, a efectos de determinar la validez y eficacia de las actuaciones administrativas, únicamente dentro del territorio de Galicia, sin que en ningún caso pueda entenderse que autorice a extender la validez y eficacia de los actos administrativos producidos en lengua gallega a otros ámbitos territoriales.

En base a la anterior interpretación, que resulta además apoyada en las prescripciones del ya varias veces citado artículo 36 de la LRJ-PAC, esta Institución ha formulado una recomendación a la Consejería de Hacienda de la Junta de Galicia.

En la citada resolución se insta al también mencionado departamento, a que curse las instrucciones necesarias para que los centros y unidades administrativas bajo su dependencia ajusten en lo sucesivo su actuación a las prescripciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la que se definen los derechos lingüísticos de los interesados en el ámbito de los procedimientos administrativos y, muy en concreto, para que cumplan el deber que se deriva de lo establecido en el artículo 36.3 de la citada ley, de traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos

que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia. La recomendación ha sido aceptada por la Consejería de Hacienda de la Junta de Galicia (10031518).

La falta de versiones en alguna de las lenguas cooficiales en determinados territorios de impresos de uso preceptivo para la realización de trámites administrativos determinados contraviene distintos preceptos de la normativa lingüística —el ya mencionado art. 36 de la LRJ-PAC y otros, contenidos en las leyes de normalización lingüística vigentes en determinados territorios— que definen el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas en la lengua cooficial de su elección.

Desde la óptica indicada, de manera periódica se plantean quejas relativas a la falta de disponibilidad de las versiones en distintas lenguas cooficiales junto con el castellano de impresos, especialmente de los que deben utilizarse en el ámbito tributario y, dentro de estos, en los correspondientes a tributos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT).

Así, en el presente ejercicio un reclamante se ha referido al escaso ritmo con que, a su juicio se abordan por la AEAT los trabajos de traducción al catalán de los impresos tributarios, conclusión a la que llega al comparar datos, proporcionados por la propia Agencia en el curso de la tramitación efectuada por esta Institución en el año 2004, de una queja formulada por el propio interesado sobre el indicado asunto, y los que había obtenido directamente, en junio de 2009, como respuesta a la consulta formulada respecto de los avances realizados en la referida materia.

En concreto, según se mencionaba ya en el apartado equivalente del informe 2010, de acuerdo con los datos que manejaba el interesado, deducidos de los dos escritos emitidos por la Agencia, en el indicado período tan solo se habrían traducido al catalán y estarían disponibles en Internet cinco impresos, resultado que no concordaba, según hacía notar el interesado, con el gran esfuerzo que la AEAT aseguraba estar realizando con el citado objetivo.

En su respuesta la Agencia, después de manifestarse plenamente consciente de las implicaciones que se derivan de la realidad plurilingüe del Estado español y de destacar que, ya con anterioridad a la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Administración Tributaria ha venido utilizando las lenguas cooficiales junto al castellano, afirma que la cuestión ha sido objeto de tratamiento específico en el seno de la Agencia Tributaria, impulsándose el uso de idiomas españoles distintos del castellano en la documentación y comunicaciones que se dirigen a los ciudadanos, en especial en relación con las comunicaciones de carácter masivo mediante las que la Agencia Tributaria se relaciona con los ciudadanos, proponiéndose entre otras medidas, la de potenciar el uso de idiomas españoles distintos del castellano en este tipo de comunicaciones.

Indica la Agencia, de otra parte, que el proceso de traducción tiene carácter permanente, dada la constante modificación que experimenta la normativa tributaria, por lo que debe abordarse de manera paulatina, especialmente teniendo en cuenta que la traducción a todas las lenguas cooficiales del Estado español, en la que se trabaja de forma continuada, resulta un poco lenta debido a la complejidad de las aplicaciones informáticas que subyacen en el proceso de traducción.

Por otro lado, se manifiesta que, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos,

la Agencia Tributaria ha regulado su sede electrónica por Resolución de 28 de diciembre de 2009, que ya está operativa, siendo una de las consecuencias más relevantes de la implantación de dicha sede el avance más rápido y global en las traducciones de todos los modelos y formularios a las lenguas autonómicas cooficiales. Asegura la AEAT que, consciente del problema que plantea a los contribuyentes la no traducción de todos los modelos, formularios y demás documentos a dichas lenguas, se ha propuesto como una de sus principales líneas de actuación resolver dicho problema en un corto plazo de tiempo (10021517).

Una segunda queja, relativa a la carencia de impresos en una de las dos lenguas cooficiales en determinado territorio, hace referencia a la situación existente en un ámbito distinto del tributario, creada por un departamento administrativo autonómico.

En concreto, el autor de esta queja manifestaba su malestar ante el hecho de que los contenidos de la página web de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia http://wwww.edu.xunta.es/web/ y, en concreto, los relativos a la última convocatoria de ayudas para la adquisición de libros de texto, entre los que se encontraba el modelo de solicitud que debían utilizar los interesados para instar su participación en aquella, se encontrasen redactados únicamente en lengua gallega, contraviniendo con ello, a su juicio, prescripciones de la normativa legal vigente que reconocen el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas en la lengua cooficial de su elección.

De otra parte, la legislación vigente en materia de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, contenida en la ya mencionada Ley 11/2007, de 22 de junio, al referirse, en su disposición adicional sexta, al uso de las lenguas oficiales del Estado en las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas por medios electrónicos, impone a estas últimas, cuando tengan competencias sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística, el deber de posibilitar el acceso a los contenidos y servicios de sus sedes electrónicas en las lenguas correspondientes, deber que debe, asimismo, estimarse incumplido en el supuesto planteado.

En el informe aportado por la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia, esta admite su deber de dar cumplimiento al mandato que se contiene en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en el sentido de hacer posible el acceso de los mismos a los contenidos y servicios de sus sedes electrónicas en las lenguas cooficiales en la comunidad.

Sin embargo, se alegan razones de índole presupuestaria para justificar el hecho de que, hasta el momento, no haya resultado posible dotar al portal corporativo de la consejería de instrumentos que permitan a los ciudadanos acceder a sus contenidos en la lengua cooficial de su elección (11016459).

En materia de señalización de vías y espacios públicos el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana ha remitido a esta Institución, en el año 2011, un grupo de quejas relativas todas ellas a la señalización existente en paneles informativos de determinada vía de titularidad estatal, en concreto la AP-7 en la que los paneles que indican las salidas en dirección a la localidad alicantina de Calp mantienen la anterior denominación de Calpe.

Al respecto, se alega que mediante el Decreto 125/2009, de 28 de agosto, se aprobó el cambio de denominación del municipio de Calpe por la forma exclusiva en valenciano de Calp, en ejercicio de la competencia que corresponde a la Generalitat Valenciana en virtud de lo previsto en el artículo 15.1 de la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano.

Solicitado informe a la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, sobre la situación de la señalización mencionada y actuaciones previstas por el departamento en la vía correspondiente para adecuar la señalización de la misma a la denominación oficial de la localidad de Calp acordada por la Generalitat Valenciana, aquella ha informado lo siguiente:

«Los carteles que figuran en la autopista con la denominación Calpe/Calp son en total diez, cinco de ellos colocados en dirección norte y cinco en dirección sur. En la actualidad estos carteles se encuentran en perfecto estado, estando prevista la modificación de las señales afectadas durante la próxima campaña de sustitución de carteles, momento en el cual se sustituirá el nombre de "Calpe/Calp" por el topónimo oficial de "Calp". La fecha de dicha modificación todavía está por determinar».

De la respuesta aportada se deducía que la Dirección General de Carreteras tiene prevista la modificación de los carteles informativos a que ha hecho referencia la presente tramitación —en los que se sustituirá la denominación de Calpe por su actual topónimo oficial de Calp—, modificación a la que se procederá dentro de la próxima campaña de sustitución de carteles informativos, por lo que el Defensor del Pueblo decidió dar por concluida la intervención practicada sobre las citadas quejas (11003722 y otras).

También a través del Síndic de Greuges se ha recibido un grupo de quejas relativas todas ellas a la señalización existente en paneles informativos ubicados en las vías que dan acceso a la dársena «Infantas Elena y Cristina» del puerto de Alicante, desde la plaza de la Puerta del Mar, cuyos promoventes cuestionan la utilización exclusivamente de la lengua castellana en los mencionados paneles informativos.

Por los autores de estas quejas se alega que en la normativa autonómica valenciana —Orden de 1 de diciembre de 1993, sobre uso de las lenguas oficiales en la señalización de las vías de comunicación y en la rotulación de servicios públicos y de topónimos— se establece, como criterio general en cuanto al uso de las lenguas oficiales en la señalización de vías y servicios, que se utilizará la que, en la Ley de uso y enseñanza del valenciano, esté definida como predominante en la localidad correspondiente —en el caso de la localidad de Alicante, la lengua valenciana—, sin perjuicio de la utilización de las dos lenguas cooficiales cuando así venga impuesto por una norma de rango legal.

En el informe aportado a requerimiento del Defensor del Pueblo se desprende que, por la autoridad portuaria informante se han adoptado iniciativas tendentes a la adaptación de las señales a la normativa vigente, en lo que se refiere a la lengua utilizada en la señalización de determinadas vías de acceso al puerto de Alicante (11008722).

19.2. Protección de datos de carácter personal

El marco normativo que delimita las facultades de intervención de la Institución en esta materia está formado por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, que vino a adaptar nuestro ordenamiento a lo dispuesto por la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

La ley tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal. Comprende por tanto

el tratamiento automatizado y el no automatizado de los datos de carácter personal, y tiene por finalidad hacer frente a los riesgos que para los derechos de la personalidad pueden suponer el acopio y tratamiento de datos personales.

Los derechos de las personas en este ámbito: derecho de acceso, de rectificación, de cancelación y de oposición al tratamiento de sus datos constituyen según ha afirmado el Tribunal Constitucional, en su Sentencia número 292/2000, «el haz de facultades que emanan del derecho fundamental a la protección de datos y sirven a la capital función que desempeña este derecho fundamental: garantizar a la persona un poder de control sobre sus datos personales», lo que sólo es posible y efectivo, según la propia sentencia, imponiendo a terceros los correlativos deberes de hacer: el deber de abstenerse de toda intromisión en la esfera íntima de la persona y la prohibición de hacer uso de lo así conocido.

Con estos antecedentes, hemos de referirnos, en primer lugar, a aquellas quejas relativas a la actuación de la propia Agencia Española de Protección de Datos en relación con las reclamaciones o denuncias que formulan quienes entienden vulnerado su derecho a la protección de datos. En muchas de estas quejas, los interesados manifiestan su discrepancia ante el sentido de resoluciones dictadas por la Agencia, o frente a la argumentación jurídica en que se fundamentan las mismas, y en otros casos aluden a posibles incumplimientos por parte de la propia Agencia de los plazos de resolución establecidos en la normativa que rige sus actuaciones.

Cuando los reclamantes expresan sin más su desacuerdo ante decisiones de archivo de actuaciones o desestimación de denuncias y reclamaciones, una vez constatado por la documentación y las alegaciones de los reclamantes que no se desprenden indicios evidentes de una actuación administrativa irregular, se remite a los interesados al ejercicio de las vías de impugnación previstas en la normativa específica de aplicación, y lo mismo se hace en los casos de discrepancia respecto de la adecuación o suficiencia de la fundamentación fáctica o jurídica de una decisión o actuación administrativa cuando se considera que no se ha producido una vulneración de los derechos constitucionales cuya defensa tiene encomendada esta Institución.

Esa fue la postura mantenida en relación con una queja que cuestionaba el sentido y fundamento jurídico de determinadas resoluciones dictadas por la Agencia Española de Protección de Datos, sobre reclamaciones formuladas ante la misma contra una determinada entidad religiosa, por no haber sido debidamente atendida su petición de derecho de acceso a su expediente personal y a los datos personales contenidos en los diversos ficheros de dicha entidad (11020720).

En este caso, al igual que en otros similares, se consideró conveniente precisar que el Defensor del Pueblo no es una instancia ni administrativa ni jurisdiccional ante la que los interesados disconformes con el contenido de las resoluciones administrativas que les afecten puedan manifestar su discrepancia y obtener una resolución favorable a sus intereses. Por el contrario, esta Institución es simplemente una de las varias fórmulas de garantía que la Constitución instaura para lograr la plena efectividad de las libertades públicas y los derechos fundamentales que se contienen en el título I de la Constitución.

Por ello, la intervención del Defensor del Pueblo únicamente procede en los casos en los que la actuación de cualquiera de las administraciones públicas implique un desconocimiento o una vulneración de los derechos constitucionalmente reconocidos a los ciudadanos, y no en aquellos otros en los que, por intensa que esta sea, lo que existe

no es la lesión o el desconocimiento de un derecho fundamental o una libertad pública, sino, simplemente, una discrepancia jurídica de un ciudadano respecto de la adecuación o suficiencia de la fundamentación fáctica o jurídica de una decisión o actuación administrativa, discrepancias que deben resolverse a través de las vías de reclamación y de recurso, tanto administrativas como jurisdiccionales, que nuestro ordenamiento jurídico prevé, siendo misión de la institución del Defensor del Pueblo supervisar que tales vías de reclamación y de recurso puedan ser empleadas por los ciudadanos y que las distintas administraciones públicas no obstaculicen, impidan o limiten el acceso a las mismas (11020720).

Otra fuente de quejas son los posibles retrasos en la adopción de resoluciones por la Agencia Española de Protección de Datos y el incumplimiento de los plazos legalmente establecidos para resolver.

Ello sucedía, por ejemplo, en el caso planteado por el promotor de una queja por la falta de contestación a un escrito de fecha 31 de diciembre de 2009 solicitando de la Agencia la remisión de determinado documento correspondiente a un procedimiento en el que ostentaba la condición de interesado.

Según el informe recibido de la Agencia Española de Protección de Datos dicha solicitud de documentación se produjo durante la tramitación de un procedimiento sancionador seguido contra una entidad bancaria, mediante el escrito de alegaciones que presentó el interesado a la propuesta de resolución sin que se atendiera su petición, y, no obstante, el citado procedimiento finalizó dentro del plazo establecido, incluida la resolución del recurso de reposición interpuesto por el interesado.

Con posterioridad a la resolución del recurso, el promotor de la queja volvió a solicitar el envío de la documentación que aparecía reflejada en la relación de los documentos incorporada como anexo a la propuesta de resolución, que correspondía al requerimiento de información realizado por los Servicios de Inspección de la Agencia a la entidad bancaria en cuestión y la respuesta de la misma, documentación que le fue remitida oportunamente, aun cuando, al parecer, el interesado no la recibió completa, desconociéndose los motivos, razón por la cual se procedió a remitirle de nuevo los documentos solicitados, lo que nos fue comunicado en un escrito en el que se dejaba constancia de la disposición que la Agencia muestra en facilitar a los interesados, sin excepción, la documentación que integra los expedientes en los que son parte, siempre que no afecte a derechos de terceros en atención a su contenido (11007309).

El mismo objeto, es decir, la tardanza en la resolución de un expediente, en este caso el seguido en defensa de los derechos de la hija de los promotores, dio lugar a la tramitación de otra queja ante la Agencia Española de Protección de Datos. Se trataba de un expediente iniciado mediante reclamación de 18 de abril de 2011 aún no resuelto, y sin que se haya emitido tampoco la certificación de acto presunto solicitada por el interesado. Esta queja se encuentra en trámite (11023847).

En relación con la tramitación de un procedimiento de tutela del derecho de acceso seguido en la Agencia Española de Protección de Datos, en cuyo desarrollo estimaba la interesada que se había generado un resultado lesivo y contrario a su derecho de acceso a datos personales, ejercitado ante un determinado centro médico privado, se admitió una queja cuyo objeto era el incumplimiento por parte del instructor del procedimiento del principio del silencio administrativo positivo aplicable al caso, pues la tramitación del mismo había superado el plazo de seis meses establecido en el artículo 118.2 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento

de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y no obstante lo cual se dictó posteriormente una resolución desestimatoria de su solicitud. Según los datos aportados por la interesada, la reclamación inicial se había presentado el 25 de marzo de 2009 y la resolución desestimatoria llevaba fecha de 17 de febrero de 2010.

Frente a dicha resolución desestimatoria presentó la interesada un recurso de reposición el 10 de marzo de 2010, fundado precisamente en el incumplimiento de la normativa vigente acerca de la consideración del silencio administrativo como positivo (art. 43 de la Ley 30/1992 y art. 118.2 del Real Decreto 1720/2007), y no habiendo recibido resolución alguna en agosto de 2010 solicitó una certificación de acto presunto para poder acudir a la vía jurisdiccional, recibiendo como respuesta que la Agencia había publicado por edictos la resolución, al no haber sido posible la notificación por correo, sin que le constasen las razones de ello.

La interesada añadía que la resolución del recurso de reposición fue desestimatoria, lo que a su juicio infringía de nuevo la regla del silencio administrativo, y concluía diciendo que la incorrecta notificación de la última resolución le había impedido acudir a la vía jurisdiccional viéndose finalmente privada de su derecho.

El informe recibido de la Agencia Española de Protección de Datos venía a reconocer que la reclamación de la interesada fue desestimada por Resolución de 17 de mayo de 2010, dictada con posterioridad al plazo de seis meses establecido en el artículo 118.2 del Reglamento de desarrollo de la LOPD aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, y que el motivo de haberse dictado la resolución con posterioridad al plazo citado había sido el incremento de la carga de trabajo de la unidad encargada de la tramitación de tutelas de derechos, cuyo número se ha multiplicado en los últimos años, siendo precisamente el año 2009, al que corresponde la que es objeto de la queja, el año en el que más peticiones se presentaron.

Según el informe recibido, la resolución había sido desestimatoria en atención al deber de la Administración de resolver expresamente todo procedimiento administrativo que tramite, a lo que se añade el deber de hacerlo respetando el principio de legalidad, de tal forma que las resoluciones que se dicten, aunque sean presuntas, no sean contrarias al ordenamiento jurídico y otorguen a los ciudadanos derechos y facultades cuando no reúnan los requisitos esenciales para su adquisición.

Al respecto, se nos indicaba que la estimación por silencio administrativo positivo de una tutela de derecho no implica el reconocimiento del derecho frente a la Administración que no resolvió en plazo, en este caso la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD), sino la atribución de un efecto estimatorio positivo frente a los terceros ante los que inicialmente se ejercitaron por los interesados los derechos reconocidos en la LOPD, en el caso objeto de la queja, el derecho de acceso a la historia clínica.

Esta Institución no comparte dicho criterio, y más a la vista de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 2011, alegada precisamente por la Agencia a favor de su postura, pero en la que a nuestro juicio se mantiene precisamente la tesis contraria a la que con ella se pretendería avalar.

Efectivamente, en el caso enjuiciado, similar al de la queja que aquí se trae, se trataba de un procedimiento de tutela de derechos en el que la resolución desestimatoria se había dictado con posterioridad al transcurso del plazo de seis meses, a contar desde la fecha de entrada en la AEPD de la reclamación del afectado, fijado como tope para

resolver expresamente por el artículo 18.3 de la LOPD, y en el artículo 118 número 1 del Reglamento de su desarrollo aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, contraviniendo, por tanto, lo dispuesto en el número 2, de este último precepto según el cual «si en dicho plazo no se hubiese dictado y notificado resolución expresa, el afectado podrá considerar estimada su reclamación por silencio administrativo positivo».

A tenor de lo establecido en los preceptos citados, la reclamación de tutela debería haberse entendido estimada por silencio positivo, no siendo admisible una solución contraria como la alegada por la Agencia para justificar su decisión, basada en el hecho de que la Administración en su actuación debe respetar el principio de legalidad, de tal forma que las resoluciones que se dicten aunque sean presuntas no sean contrarias al ordenamiento jurídico, y otorguen a los ciudadanos derechos y facultades cuando no reúnan los requisitos para ello, pues en ese caso lo que procedería sería acudir a los mecanismos ordinarios de la revisión de oficio

Pues bien, la Audiencia Nacional aplicando la regulación legal y jurisprudencial al supuesto de autos, viene a establecer en la sentencia aquí traída a colación que no resulta admisible la conducta de la Agencia que, tras haber transcurrido el plazo máximo establecido, y haber entrado en juego el silencio administrativo positivo a que hace referencia el artículo 118.3 del R.D. 1720/2007, de 21 de diciembre, en relación con los artículos 43.2, 43.3 y 43.4.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dicta después, a pesar de ello, una resolución expresa desestimatoria de la pretensión del recurrente y por ende contraria a dicho sentido positivo del silencio, pues ese modo de proceder implica una revocación ilegal de una resolución estimatoria tácita anterior, revocación para la que no tenía más opción que atenerse al procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos regulado en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Hay que tener en cuenta, también, y así lo hace la Audiencia Nacional, la consolidada Jurisprudencia del Tribunal Supremo (de la STS de 25 de febrero de 2009, entre otras), según la cual, la estimación por silencio produce un acto administrativo que pone fin al procedimiento que, además, tiene efectos desde el vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar, siendo este el único momento a tener en cuenta, por cuanto la nueva regulación prescinde de la necesidad de solicitud de certificación para que se produzca efectivamente el silencio positivo, de forma que, con posterioridad al vencimiento del plazo máximo para resolver y para notificar, ya sólo puede dictarse una resolución expresa que sea confirmatoria del acto producido por silencio [art. 43.4.a) LRJAP-PAC]. En consecuencia, la Audiencia Nacional anula la resolución recurrida, declarando la obligación de la Agencia Española de Protección de Datos de proceder a la apertura de un procedimiento de tutela de derechos contra las entidades implicadas en la denuncia de los reclamantes.

Por todo ello, se ha decidido someter a la Agencia Española de Protección de Datos cuantas consideraciones han quedado expuestas, como fundamento, en su caso, de la resolución que proceda para que a la vista de las mismas reconsideren el criterio mantenido al respecto (11016654).

Finalmente, conviene dejar constancia aquí de que, aunque no se trate de quejas en sentido estricto, han tenido entrada en esta Institución, durante el ejercicio de 2011, un buen número de comunicaciones en las que la Agencia Española de Protección de Datos, atendiendo a la previsión contenida en el artículo 46 de la ya mencionada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, da cuenta al Defensor del Pueblo de las resoluciones dictadas en relación con infracciones cometidas en ficheros cuyos titulares son

administraciones públicas, resoluciones en las que habitualmente la Agencia, una vez constatada la infracción, se limita, atendiendo al tenor literal del mencionado precepto legal, a requerir genéricamente de la administración correspondiente la adopción de las medidas necesarias para que cesen o se corrijan los efectos de aquellas, sin concretar cuáles deban ser las mismas.

En relación con dichas comunicaciones, ya en el informe de 2009 se hacía constar que el Defensor del Pueblo no tenía todavía suficientemente establecida su línea de actuación, y aunque sólo fuese por razones de economía procesal, parecía claro que lo indicado para tales supuestos no pasaba por reproducir las actuaciones ya efectuadas por la Agencia para depurar los términos de la correspondiente actuación administrativa, lo que llevaba a que el Defensor del Pueblo se limitase a requerir de la misma y de las administraciones públicas respectivas la aportación de información respecto de las iniciativas que estas últimas realizasen en la línea propuesta en el expediente de infracción, y a tomar nota de las decisiones adoptadas por la administración correspondiente, sin que, hasta el momento, como ya se apuntaba, esta Institución hubiese podido determinar otra eventual forma de actuación que pudiera contribuir en mayor medida a lograr la efectividad del derecho a la protección de datos, frente a las administraciones responsables de ficheros públicos.

No obstante lo anterior, se ha continuado con la línea de actuación a que se aludía también en el informe de 2009, con la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, tendente a obtener una aplicación más literal de las previsiones del artículo 46, de manera que las resoluciones dictadas no se limiten a proponer la adopción de indeterminadas medidas para corregir la infracción, sino que incluyan una descripción más o menos precisa de estas, a fin de que el titular del fichero sancionado sepa exactamente cuál es el alcance de sus obligaciones para dar un pleno cumplimiento a la normativa vigente en materia de protección de datos personales (10012564, 10031963, 11006396, 11012791, 11012793, 11012796 y 11017769).

19.3. Régimen electoral

En el año 2011 se ha producido la aprobación y entrada en vigor de modificaciones significativas de la ley electoral —Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG)—, al tiempo que ha tenido lugar la convocatoria y celebración, en el mes de noviembre último, de elecciones generales y, previamente, en mayo anterior, la de elecciones autonómicas y locales.

La coincidencia en este ejercicio de las referidas modificaciones legales, operadas mediante las Leyes Orgánicas 2/2011 y 3/2011, ambas de 28 de enero, que han introducido significativas modificaciones en algunos aspectos de la regulación contenida en la ya mencionada LOREG y de los procesos electorales asimismo mencionados, ha sido determinante de un incremento muy significativo en el número de expedientes que han sido objeto de estudio y tramitación a lo largo del año 2011.

Una buena parte de los mismos se han abierto a raíz de la formulación de peticiones de interposición por el Defensor del Pueblo de recursos de inconstitucionalidad contra la redacción que, la primera de las citadas leyes —Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero—, ha dado a distintos preceptos de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

Así, diversas organizaciones y entidades representativas de los intereses de españoles residentes en el exterior, y a título individual algunos electores que tienen fijada su

residencia en el extranjero, han solicitado la utilización por el Defensor del Pueblo de su legitimación para la interposición de los mencionados recursos, entre otros, contra los artículos 2.3 y 75 de la LOREG, que introduce o modifica, mediante su artículo único, la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

En primer lugar, y quizá sea ésta la controversia sustancial en las peticiones mencionadas, se cuestiona la exigencia contenida en el nuevo apartado 3 del artículo 2 de la LOREG, en virtud del cual, para el ejercicio del derecho de sufragio activo en las elecciones locales, es indispensable figurar inscrito en el Censo de Electores Residentes en España (CERE), censo este en el que, de acuerdo con la nueva redacción del apartado 2 del artículo 31, no pueden figurar quienes estén inscritos en el Censo de los electores residentes-ausentes (CERA).

En segundo lugar, se cuestionan varios aspectos de la nueva regulación del modo de ejercicio del voto por las personas que viven en el extranjero para las restantes elecciones distintas de las municipales, locales y forales. En concreto, se cuestiona la generalización a estas otras elecciones del sistema de «voto rogado» y la regulación de la modalidad de voto en urna en las oficinas o secciones consulares, todo lo cual se establece en la nueva redacción del artículo 75 de la LOREG.

En términos generales, la fundamentación de las solicitudes de recurso alude a la vulneración del principio de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 14 de la Constitución española, y al derecho de participación en los asuntos públicos del artículo 23.1. Así, se entiende que la reforma de la LOREG, al exigir por un lado la inscripción en el CERE para disponer del derecho de sufragio activo en las elecciones locales, municipales y forales (nuevo núm. 3 del art. 2) y al tiempo prohibir la inclusión en este censo de quienes, como los emigrantes, han de estar inscritos en el CERA, niega a estos en la práctica su derecho de sufragio activo e infringe por tanto la Constitución en sus artículos 13.2, 14, 23.1 y 68.5, ya citados, así como el 53.1, al no respetar el contenido esencial del derecho regulado.

Igualmente, el principio constitucional de igualdad se vulneraría cuando se impone a los emigrantes la carga de formular mediante impreso oficial la solicitud de voto si desean participar en las restantes elecciones distintas de las municipales (sistema de voto rogado), carga que no recae sobre el resto de ciudadanos que pueden ejercer su derecho sin formalidad previa ni requisito adicional alguno como el que se impone a los emigrantes. Asimismo, el modo previsto para el ejercicio del derecho de voto en urna para las personas que viven en el extranjero, implicaría una vulneración del principio constitucional de igualdad que resulta patente —a juicio de los solicitantes de recurso— al comparar el procedimiento que se regula en el modificado artículo 75 de la LOREG con el previsto por la misma ley, en su artículo 86, para los votantes en los que no se da la circunstancia de residir en el extranjero. Al basarse esta diferencia en una circunstancia personal o social, como es la emigración, prohibida por el artículo 14 de la Constitución, las previsiones del mencionado artículo 75 en su nueva redacción serían inconstitucionales.

Sin embargo, según se ha hecho notar en la resolución adoptada sobre las referidas peticiones, el derecho a participar en los asuntos públicos en general y, más en concreto, el derecho a participar por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal, esto es, el derecho de sufragio activo, es un derecho de configuración legal, como reiteradamente ha proclamado en su doctrina el Tribunal Constitucional (SSTC 144/1999; 72/1984; 75/1985, entre muchas otras), es decir, un derecho que el constituyente decidió reconocer prefigurando únicamente sus elementos más esenciales

y remitiendo todo lo demás a la configuración que libremente decidiese el legislador —legislador orgánico, por otra parte (81.1 de la Constitución española)— en ejercicio de la libertad de opción que a este le corresponde en el marco de la Constitución. La referencia a «los requisitos que señalen las leyes» que se contiene en el último inciso del artículo 23.2 da pie a este aserto que no está sometido a discusión ni en la doctrina ni en la jurisprudencia.

Y es precisamente en ejercicio de esta libertad de configuración normativa que el legislador ha decidido, a través de la Ley Orgánica 2/2011 objeto de cuestionamiento, modificar el régimen vigente hasta ahora y exigir, para ser titular del derecho de sufragio activo en las elecciones locales, municipales y forales, estar inscrito en el Censo de electores residentes en España, previsión esta que se completa con la prohibición expresa —ya implícita en la normativa anterior— de figurar simultáneamente en este censo y en el de electores residentes en el extranjero, lo cual no deja de ser una exigencia elemental del carácter único, igual y personalísimo del derecho de voto sobre cuya procedencia no parece en absoluto necesario insistir.

En cuanto a la compatibilidad de la referida previsión legal con el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, entiende el Defensor del Pueblo que del examen conjunto de lo establecido en los artículos 13.2 y 23 de la Constitución no cabe deducir que los derechos de participación política, y específicamente el de sufragio activo, deban de estar atribuidos en todo caso a todos los españoles y para todas las elecciones. Lo que cabe deducir es que la atribución de la titularidad de estos derechos ha de hacerse a ciudadanos españoles (y sólo en ciertos casos y para ciertas elecciones a extranjeros), correspondiendo al legislador determinar para cada tipo de elecciones los requisitos concretos que deben reunir los titulares de cada uno de los derechos que se integran en el de participación política.

Así pues, la Ley Electoral —y la aquí examinada lo es— puede y debe determinar, entre otras cosas, «quiénes pueden elegir», esto es, quiénes son titulares del derecho de sufragio activo en cada tipo de elección. En el presente caso, y por lo que aquí interesa, esa determinación se concreta, para las elecciones municipales, locales y forales, en los españoles mayores de edad que figuren inscritos en el Censo de españoles residentes en España (art. 75.1 y 3 de la LOREG). Es por tanto el criterio de la residencia el que el legislador toma como elemento definitorio, además de la nacionalidad, para ser titular del derecho, cuya constitucionalidad se apoya en el artículo 140 de la Constitución, en el que se precisa que los miembros de las corporaciones locales, los concejales, son elegidos por los «vecinos» mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Es pues el criterio de la vecindad y no el de la nacionalidad el que la Constitución vincula con el derecho de sufragio activo en las elecciones locales.

Frente a ello no cabe oponer la previsión contenida en el segundo párrafo del número 5 del artículo 68 de la Constitución, según el cual «la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España», porque este precepto hace referencia a las elecciones para el Congreso de los Diputados, esto es, elecciones generales y no municipales, en las que son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos con independencia de su lugar de residencia.

La Constitución, como se ha visto, ordena al legislador que la ley que regule las elecciones locales y municipales atribuya el derecho de sufragio a los vecinos, y la reforma operada en la LOREG por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, opera precisamente

en esta dirección. La evidencia de que, en general, los ciudadanos no residentes pueden tener un menor conocimiento de los problemas que afectan a la comunidad y están en menor grado afectados por ellos, como también lo están en menor grado por las decisiones que adopten los representantes elegidos para los órganos de decisión, unido todo ello al expreso mandato constitucional de vincular el voto a la vecindad, parecen ser, entre otros, los motivos en razón de los cuales el legislador ha optado por variar el régimen vigente hasta ahora, en el que se establecía una ficción legal de vecindad de los españoles residentes en el extranjero para atribuirles el derecho de sufragio activo y determinar la circunscripción en la que habrían de votar.

Todo lo anterior llevó al Defensor del Pueblo a considerar que la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2011, en lo que se refiere al derecho de sufragio, en las elecciones municipales, de los españoles residentes en el exterior, resulta conforme con la Constitución y no debe ser, por tanto, objeto del recurso que se solicita.

En cuanto a las modificaciones operadas por la Ley Orgánica 2/2011 en el artículo 75 de la LOREG, que regula el ejercicio del voto por personas que viven en el extranjero, se ha cuestionado en la mayoría de los casos el punto uno del precepto modificado, que impone a los electores residentes en el extranjero el deber de formular mediante impreso oficial la solicitud de voto para participar en las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, miembros de las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y Diputados al Parlamento Europeo.

Las alegaciones frente a estos preceptos de la LOREG se han fundamentado en la infracción del principio constitucional de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución, al dar a los electores residentes en el extranjero un trato diferente del que se da a los electores que residen en España, exigiéndoles el cumplimiento de requisitos y condiciones adicionales, y, asimismo, la infracción del artículo 9.2, ya que la reforma dificulta el ejercicio del derecho de sufragio activo a los residentes en el exterior, lo que es contrario al deber que corresponde a los poderes públicos de «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

En la resolución dictada por el Defensor del Pueblo sobre las repetidas solicitudes, denegatoria de la interposición del recurso de inconstitucionalidad, se argumentó lo siguiente:

El principio de igualdad de los españoles ante la ley, que consagra el artículo 14 de la Constitución, ha venido siendo considerado por el Tribunal Constitucional —como afirma en su Sentencia 59/1982— «como límite al propio legislador que no puede establecer desigualdades cuando la diferencia de trato carezca de una justificación objetiva y razonable». Es la igualdad ante la ley un valor preeminente en el ordenamiento jurídico (SSTC 103/1983 y 104/1983), pero este derecho no implica la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, porque este principio no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador con trascendencia jurídica, sino que sólo es violado si la desigualdad aparece desprovista de una justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

A juicio de esta Institución, la residencia es un elemento diferenciador con evidente trascendencia jurídica a la hora de regular las condiciones y requisitos necesarios para

que los electores participen en los procesos electorales. Todos los regímenes electorales democráticos regulan diferenciadamente el voto de los electores residentes en el territorio del Estado y el de los que de manera temporal o permanente residen en el exterior. La simple constatación del hecho de que los algo más de un millón trescientos mil inscritos en el Censo de electores residentes en el exterior se distribuyen en más de 170 países, permite entender las evidentes dificultades y las peculiaridades que deben tomarse en consideración a la hora de delimitar el derecho de sufragio del nacional ausente, dificultades que van desde el reconocimiento de la titularidad de este derecho hasta su forma de ejercicio.

Precisamente, la necesidad de garantizar la identidad de los electores, permitir la emisión y contabilización del sufragio en tiempo y forma, y dotar al proceso de las garantías necesarias, justifican la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que sigue, en líneas generales, las propuestas, criterios y recomendaciones expresados al respecto por la Junta Electoral Central en diversos informes, de 20 de enero de 2009, emitidos sobre las posibles reformas de la legislación electoral a petición de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

En cuanto al voto por correo, hay que tomar en consideración que la reforma solo de modo muy parcial y limitado supone una innovación respecto del régimen legal preexistente. El sistema de voto rogado era para los residentes en el exterior el sistema general hasta la revisión legal de 1995, y el que se venía aplicando hasta ahora para las elecciones municipales según preveía el artículo 190 de la LOREG, ahora derogado por la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de enero, al exigirse la inscripción para ostentar la titularidad del derecho de sufragio activo en este tipo de elecciones en el Censo de electores residentes en España.

Se justifica la reforma por la necesidad de superar las deficiencias apreciadas en cuanto a la identificación de los electores, ya sea por la intervención de servicios de Correos de otros países que no ofrecen las garantías del servicio de Correos español o por otros motivos. Así, se dice en el informe de la Junta Electoral Central citado, y en referencia al sistema hasta ahora vigente, que «los electores residentes en territorio nacional deben identificarse necesariamente antes de emitir su voto, bien cuando lo hacen presencialmente en una mesa electoral el día de las elecciones, bien cuando se identifican hasta dos veces ante el personal del servicio de Correos para emitir su voto por correspondencia. En el caso de los residentes en el extranjero, estos deben emitir el voto por correspondencia pero este se tramita sin las mismas exigencias de identificación personal establecidas cuando dicho voto se ejerce dentro del territorio nacional. Los electores inscritos en el CERA reciben de oficio la documentación electoral sin previa identificación personal y posteriormente remiten el voto en las mismas circunstancias. De esta manera, cuando concurran supuestos como el fallecimiento del elector o el cambio de residencia no comunicados al Consulado, o simplemente la ausencia temporal del domicilio, cualquier otra persona podría emitir el voto en lugar del elector».

Con la reforma del artículo 75 de la LOREG se pretende superar estas deficiencias aun a costa de incorporar la relativa incomodidad que supone la solicitud de voto dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, si bien tal solicitud se hace en un impreso oficial que es remitido de oficio a los inscritos en el Censo de electores residentes ausentes que viven en el extranjero y, además, ha de estar disponible desde el día siguiente al de la convocatoria electoral en las dependencias consulares y puede, asimismo, obtenerse por vía telemática. La exigencia de que junto con la solicitud se acompañe fotocopia del documento identificativo correspondiente y

de que en el posterior envío del voto vuelva a incluirse fotocopia del documento identificativo y del certificado de inscripción censal, se han estimado por el legislador garantía necesaria para asegurar la identidad del titular de este derecho personalísimo, lo cual, a juicio de esta Institución, está plenamente justificado y no vulnera el principio constitucional de igualdad del artículo 14 de la Constitución (11004126 y otras).

Igualmente, se ha solicitado la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el número cincuenta y uno del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que da nueva redacción al apartado 3 del artículo 169 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

En concreto, la solicitud de recurso se refiere al nuevo requisito impuesto a partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria de elecciones de obtener, al menos, la firma del 0,1 por ciento de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección.

En líneas generales, entienden los interesados que la exigencia de tal requisito no tiene cabida en un Estado social y democrático de Derecho que propugna el pluralismo político como uno de los valores superiores de su ordenamiento jurídico (art. 1.1 de la Constitución española) y que atribuye a los partidos políticos, que son instrumento fundamental para la participación política, la misión de expresar dicho pluralismo concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular en las elecciones.

Asimismo, se apunta a que tal exigencia implicaría una vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos establecida en el artículo 23.2 de la Constitución, y sería contraria al principio de igualdad ante la ley que proclama el artículo 14 de la Constitución, al discriminar a las candidaturas de partidos políticos que no dispongan de previa representación parlamentaria y medios suficientes para satisfacer el requisito de firmas exigido.

En relación con todo ello debe precisarse, ante todo, que el artículo 169 de la LOREG, cuyo apartado 3 modifica la Ley Orgánica 2/2011, está comprendido en el título II de la ley, en el que se incluyen las disposiciones especiales para las elecciones de Diputados y Senadores. Es decir, la exigencia impuesta por este precepto a los partidos políticos de obtener las firmas del 0,1 por ciento de los electores, a que se ha hecho referencia, es aplicable únicamente a la presentación de candidaturas para las elecciones de Diputados y Senadores y no al resto de los procesos electorales.

Hecha esta precisión, hay sin duda que convenir en que el pluralismo político es un valor superior del ordenamiento jurídico y un requisito elemental de todo sistema democrático, y en que, en gran medida, el vehículo de expresión y manifestación de esas opciones políticas diversas se lleva a cabo a través de los partidos políticos, cuya relevancia en el sistema democrático fue puesta de manifiesto por el legislador constituyente.

Sin embargo, según se puntualizó en la resolución dictada sobre las peticiones de interposición de recurso, la cuestión tratada no debe examinarse a la luz de los artículos 1 y 6 de la Constitución, puesto que el requisito de disponer de cierto número de firmas de electores para presentar candidaturas no pone en cuestión el pluralismo político de nuestro ordenamiento jurídico ni la función constitucional atribuida a los partidos políticos en nuestro sistema constitucional.

Se trata simplemente del establecimiento de un requisito para participar en determinados procesos electorales, cuya validez constitucional habrá que examinar a la luz

del derecho realmente afectado, que no es otro que el reconocido a los ciudadanos en el artículo 23.2 de la Constitución de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.

Ello es así porque el precepto cuestionado no limita la libertad de los partidos políticos para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso y al Senado, sino que condiciona la capacidad de quienes formen parte de esas candidaturas a ser titulares del derecho de sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegidos para los cargos representativos correspondientes, a la obtención de un cierto número de firmas indiciarias de la existencia de una cierta base social que justifique la toma en consideración de la candidatura.

Sobre el derecho de sufragio pasivo reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución existe una continua y reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se recoge y resume, entre otras muchas, en las Sentencias 185/1999 (FJ 4) y 154/2003 (FJ 6). En ellas se pone de manifiesto que una de las características del precepto constitucional en el que se recoge el mencionado derecho fundamental es el amplio margen de libertad que le confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a tales cargos públicos (STC 75/1985, FJ 4).

El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que impone el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y, de otra, cuando se trata de cargos públicos de carácter representativo, la necesidad de salvaguardar su naturaleza (SSTC 10/1983, FJ 2; 24/1990, FJ 2, y 185/1999, FJ 4.a).

Se trata de una igualdad en la ley o, como el mismo artículo 23.2 establece, de una igualdad referida a las condiciones legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, ha de verificarse dentro del sistema electoral que libremente sea determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas del sistema y no por referencia a otro (ibídem, STC 225/1998, FJ 4).

A la ley electoral le corresponden, entre otras funciones, la de establecer «a quiénes se pueden elegir» y «bajo qué condiciones» que son aspectos que dicha ley electoral debe contener para merecer tal calificativo (STC 72/1984).

En el presente caso el legislador electoral, en uso de su amplio margen de libertad para regular el ejercicio del derecho, ha considerado oportuno imponer el requisito de obtener las firmas de al menos el 0,1 por ciento de los electores en la circunscripción por la que se pretende la elección, requisito este que, si bien se impone a los partidos —ya que son estos los que presentan las candidaturas—, afecta en realidad a los candidatos, puesto que el derecho de sufragio y, en general, el conjunto de derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución se atribuye a los ciudadanos, lo que excluye de su titularidad a personas jurídicas como son los partidos políticos.

Por otra parte, el establecimiento de requisitos de este carácter no es anómalo en la legislación electoral. De hecho, en la propia LOREG y para las elecciones municipales (art. 187) se exige la obtención de un determinado número de firmas para presentar candidatura a las agrupaciones de electores, a las que también se exige este requisito para las elecciones al Congreso y al Senado (art. 169.3 primer párrafo) y al Parlamento Europeo (art. 220.3), elecciones estas en las que también se exige la acreditación de un determinado número de firmas a los partidos políticos que pueden, no obstante, susti-

tuir el cumplimiento de dicho requisito por las firmas de un determinado número de cargos electos representativos (art. 220.4).

Así pues, el establecimiento del requisito cuestionado no es per se inconstitucional, si bien, al tratarse de una limitación al ejercicio de un derecho fundamental, la medida ha de ser proporcionada y razonable y debe respetar el principio de igualdad proclamado con carácter general en el artículo 14 de la Constitución y para este tipo de derechos en el artículo 23.2 de la norma fundamental.

En la legislación electoral española, hasta el presente y salvo la excepción mencionada antes de las elecciones al Parlamento Europeo, los partidos políticos, una vez inscritos en el registro correspondiente, están plenamente habilitados para la presentación de candidaturas, sin que se les exija ningún requisito adicional con el fin de garantizar una cierta base organizativa o social.

De hecho, la doctrina ha señalado que la diferencia de trato entre partidos y agrupaciones de electores, aunque justificada hasta cierto punto por la posición constitucional de los partidos políticos fijada en el artículo 6 de la Constitución, ha dado lugar a que, en la práctica, el número de candidaturas presentadas por agrupaciones de electores sea muy pequeña, ya que es mucho más sencillo crear un partido político ad hoc que recoger las firmas necesarias para presentar una candidatura como agrupación de electores.

Algunas cifras avalan la existencia de esta disfunción. Por ejemplo, en la última convocatoria de elecciones generales celebradas en marzo de 2008 presentaron candidaturas para el Congreso de los Diputados un total de 97 partidos políticos. Alrededor de esa fecha, el número de partidos políticos inscritos en el Registro del Ministerio del Interior ascendía a 3 245 formaciones, muchas de las cuales —según se comprueba examinando superficialmente la lista— son en realidad agrupaciones de electores independientes, especialmente de ámbito municipal, que han optado por esta fórmula en razón de su sencillez burocrática, frente a las dificultades que plantea la recogida de firmas para optar por la fórmula de agrupación de electores.

Esta proliferación de candidaturas introduce un factor de confusión en los electores que en muchas ocasiones difícilmente podrán discernir entre las diferentes opciones que cada una de las candidaturas representa. Ciertamente, la libertad de elección exige que el ciudadano pueda decidir entre un amplio número de opciones políticas que representen el pluralismo ideológico de la sociedad. Pero el exceso ilimitado de candidaturas provoca evidentes disfunciones que, además de la ya señalada, incrementa la complejidad del proceso electoral, multiplica sus costes y puede dar lugar a la utilización de las candidaturas con fines espurios.

Es notorio que en ocasiones se han presentado candidaturas con la única finalidad de obtener el acceso a los datos censales haciendo uso de la prerrogativa que establece el artículo 41 de la LOREG. El coste económico del proceso electoral ante un elevado número de candidaturas se incrementa, no sólo por la obligada impresión y distribución de papeletas electorales, sino también por el establecimiento de tarifas especiales para envíos postales de propaganda electoral que prevé el artículo 59 de la LOREG. La gestión también se complica si tenemos en cuenta la regulación vigente para la cesión de locales y espacios públicos para actos electorales, así como la cesión de espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública.

Todo ello apunta a la conveniencia del establecimiento de requisitos como el aquí tratado que garanticen que las candidaturas presentadas y, en último término, los par-

tidos políticos que las sustentan y promueven, disponen de una mínima base social que justifique su presencia en los distintos procesos electorales. Desde este punto de vista, esa base social mínima cabe presumirla a favor de aquellas candidaturas presentadas por partidos políticos que en anteriores elecciones hubiesen obtenido alguna representación. Y justifica también, a juicio de esta Institución, que quienes no la hubieran obtenido o se presenten por primera vez al proceso electoral la acrediten mediante la obtención de ese mínimo porcentaje de firmas de electores que al proporcionarlas expresan, como mínimo, su reconocimiento a la opción política correspondiente.

De este modo, entendió esta Institución que la modificación legal cuestionada dispone de una justificación objetiva y razonable, que cumple además con las exigencias del principio de igualdad al aplicarse en idénticas condiciones legales a los participantes en el proceso electoral que se hallen en las mismas condiciones, por lo que decidió no interponer recurso de inconstitucionalidad contra la nueva redacción al apartado 3 del artículo 169 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Como es habitual, en los ejercicios en los que tiene lugar la celebración de procesos electorales en el año 2011 se han formulado numerosas quejas cuyos promoventes, con ocasión de los mismos, cuestionan distintos aspectos del régimen electoral vigente, quejas que en este ejercicio se han referido en buena medida a las modificaciones que en la misma ha introducido la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, a las que ha quedado hecha ya referencia, pero que también se han dirigido a cuestionar aspectos de la regulación ya contenida con anterioridad en la LOREG.

En lo que se refiere a los contenidos previos a las recientes modificaciones de la LOREG, se han cuestionado distintos aspectos del sistema electoral vigente (el sistema de listas cerradas; la aplicación de la Ley D'Hont a efectos de asignación de escaños, el establecimiento en la ley de barreras electorales, etcétera).

Entre estas quejas cabe hacer referencia muy especial a las que cuestionan distintos aspectos del sistema desde el punto de vista de su adecuación a las exigencias que se derivan del principio constitucional de proporcionalidad, a las que ya se ha hecho también mención en anteriores informes anuales de esta Institución, en los que, asimismo, se ha descrito de manera pormenorizada la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha servido de base al Defensor del Pueblo para apreciar que, dentro del amplio margen de disponibilidad que la Constitución atribuye al legislador en la referida materia, no puede entenderse que el sistema electoral vigente conduzca a resultados que deban estimarse contrarios al principio de proporcionalidad en los términos en que está definido constitucionalmente y en que viene siendo interpretado por el alto tribunal (11023277, 11024111, 11024127, 11024524 y otras).

Distintos aspectos del procedimiento electoral han dado, asimismo, lugar a la formulación de numerosas quejas, entre ellas relativas al procedimiento de nombramiento de miembros de las mesas electorales y a los resultados que se derivan del ejercicio de las vías que establece la legislación electoral para que los designados excusen su participación en el referido órgano electoral, quejas que en este ejercicio se han extendido a supuestos en que los designados aprecian una deficiente aplicación o falta de atención a la instrucción que en la materia ha dictado la Junta Electoral Central.

En efecto, mediante Instrucción 6/2011, de 28 de abril, de interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de presidente y vocal de las mesas electorales, la Junta Electoral Central ha establecido criterios de obligada aplicación por las juntas electora-

les de zona relativos a los supuestos en que los citados órganos electorales deben o no apreciar las excusas que formulan los ciudadanos designados para excusar su participación en las mesas.

No obstante el carácter preceptivo de la citada instrucción, el planteamiento y tramitación de algunas quejas ha puesto de manifiesto que determinadas juntas electorales de zona no han atendido, en ocasiones, los criterios que en la misma se establecen.

Este es el caso, por ejemplo, en el supuesto de la queja planteada por una ciudadana designada miembro de una mesa, que alegó ante la junta electoral de zona competente su condición de madre lactante. No obstante tratarse de un supuesto que en la mencionada instrucción se incluye entre las causas relativas a las responsabilidades familiares que en todo caso justifican por sí solas que el miembro designado sea relevado del desempeño del cargo, la excusa formulada por la promovente de la queja no fue aceptada por la citada junta electoral (11013113).

Otro supuesto similar llegó a conocimiento de esta Institución a través del Síndic de Greuges de Cataluña, que trasladó la queja formulada por una madre lactante cuya excusa en el mismo sentido no había sido tampoco aceptada por la junta electoral competente, contraviniendo con ello el tenor literal inequívoco de la previsión contenida en la instrucción de la Junta Electoral Central que ya ha quedado mencionada, aun cuando aseguraba tener conocimiento de que en supuestos similares otras juntas electorales de zona habían estimado las excusas formuladas.

La reiteración de supuestos en el sentido indicado llevaron a apreciar la existencia de una posible aplicación de la instrucción citada por parte de las distintas juntas electorales de zona con criterios interpretativos no coincidentes, lo que llevó a esta Institución a atender la petición formulada por el Síndic de Greuges en el sentido de que se instase por el Defensor del Pueblo a la Junta Electoral Central para que por esta se realizasen actuaciones dirigidas a lograr la homogeneización de los criterios de aplicación y la plena observancia de las previsiones contenidas en la citada instrucción.

La Junta Electoral Central al dar respuesta al citado planteamiento se ha remitido, sin más, al contenido de la instrucción ya dictada, y no ha hecho referencia alguna a que por su parte se considere procedente realizar nuevas actuaciones dirigidas a precisar el tratamiento que deba darse a las excusas formuladas (11000833).

El supuesto al que se hace referencia a continuación remite igualmente a una falta de observancia, por determinada junta electoral de zona, de contenidos que en la misma instrucción imponen que se entiendan, entre las causas personales cuya alegación debe excusar en todo caso la participación de los designados en el citado órgano electoral, la gestación a partir de los seis meses de embarazo.

La promovente de una queja formulada en este sentido aseguraba haber acreditado, mediante certificado médico, que se encontraba en el séptimo mes de su embarazo, no obstante lo cual la junta electoral de zona había desestimado la excusa formulada.

La intervención de esta Institución dio lugar a la revisión de la citada decisión, y a que finalmente fuese admitida la excusa formulada por la interesada (11022261).

En otras ocasiones, algunos electores designados miembros de las mesas electorales cuestionan el hecho de que la referida instrucción no contemple, entre las causas que excusan preceptivamente la participación en el citado órgano electoral, determinadas situaciones o los términos, que no responden a sus situaciones personales, en que en aquella se perfilan determinadas causas. Así, por ejemplo, la queja formulada por un

ciudadano que manifestaba su desacuerdo ante la falta de inclusión de la situación de baja paternal entre las causas relativas a responsabilidades familiares, que por sí solas excusan el desempeño del correspondiente cometido electoral (11012670), o la formulada por un ciudadano que cuestionaba los términos en que en la instrucción se contemplaba el supuesto de electores designados que hubiesen cambiado su residencia habitual a un lugar situado en otra comunidad autónoma (11012950).

Distintos aspectos de la regulación del voto por correo han generado en este ejercicio un considerable número de quejas. En su mayoría estas quejas aluden a retrasos en la recepción de la documentación precisa para ejercitar el derecho de sufragio desde el extranjero en aquellos supuestos en que los electores deciden recurrir, para ejercitar su derecho de sufragio, al indicado sistema postal, y se refieren tanto a retrasos en la recepción del modelo, de uso preceptivo, de solicitud de remisión de la documentación para votar por correo, que preceptivamente deben formular a partir de una de las modificaciones recientemente operadas en la LOREG, como a retrasos en la remisión de la propia documentación solicitada.

No obstante, el número de quejas formuladas ante esta Institución en el sentido indicado no fue especialmente significativo, sin que, de otra parte, la información aportada por sus promoventes proporcionase indicios de actuación administrativa irregular imputable a alguna de las administraciones españolas que intervienen en la gestión del voto por correo, ni datos concretos relativos a los respectivos envíos electorales que permitiesen el inicio de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo.

En la mayoría de los casos los promoventes de estas quejas se limitaban, en efecto, a hacer notar el hecho de que no había llegado a su poder la documentación necesaria para votar por correo, circunstancia que en sí misma no resulta indicativa de que por la Oficina del Censo Electoral y las oficinas de Correos y Telégrafos españolas se hubiesen incumplido los plazos que, a efectos de la remisión a los electores residentes en el extranjero de la documentación para votar por correo, se deducen de la legislación electoral vigente, ya que no es infrecuente que las investigaciones que en supuestos similares ha realizado esta Institución den el resultado de que eventuales retrasos en la remisión de dichos envíos se han originado en los servicios de correos de los países de residencia de sus destinatarios.

En estos casos, no obstante la carencia inicial de indicios de irregularidad imputable a alguna de las oficinas mencionadas, esta Institución ofrecía a los interesados la posibilidad de investigar la evolución seguida por la documentación respectiva, siempre que aportasen datos concretos relativos al correspondiente envío electoral, ofrecimiento del que, en la mayor parte de los casos, no han hecho uso los reclamantes (11022311, 11022314, 11022315, 11022806, 11022817, etcétera).

No obstante, los medios de prensa, especialmente en las fechas en que se desarrollaba el procedimiento correspondiente a las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011, realizaban continuas referencias al importante número de supuestos en que ciudadanos residentes en el extranjero no habían recibido la documentación precisa para votar por correo dentro del plazo establecido al efecto en la legislación electoral.

Según se señalaba en las referidas informaciones, distintas instancias de la administración electoral admitían el retraso en que se había incurrido, que podría comprometer el ejercicio por cientos, e incluso miles de ciudadanos residentes en el extranjero, de su derecho constitucional de sufragio activo.

A juzgar por las repetidas informaciones de prensa, problemas similares se estarían produciendo también en relación con la remisión de la documentación necesaria para votar por correo a los electores residentes en España que, al parecer, todavía no habrían recibido en muchos casos los envíos electorales conteniendo la documentación mencionada.

A la vista de todo ello, esta Institución decidió iniciar una tramitación de oficio ante la Oficina del Censo Electoral, con la finalidad de recabar de la misma información respecto de las razones a que respondiesen las disfunciones que, aparentemente, habían afectado a la gestión del voto por correo en el procedimiento electoral correspondiente a las elecciones de noviembre de 2011.

Por otra parte, dado que situaciones similares a la expuesta, es decir, disfunciones relativas a la recepción por los electores de la documentación precisa para votar por correo, se han presentado por una u otra causa y con mayor o menor entidad en todos los procesos electorales, esta Institución entendió que quizá resultaría conveniente abordar el problema mediante sistemas que fuesen a la raíz del mismo.

Por ello se dirigió a la Dirección General de Política Interior, haciendo referencia a los problemas advertidos y planteando la posibilidad de que se diese solución a los mismos a través, por ejemplo, de un nuevo diseño del conjunto de los plazos a que debe ajustarse la realización de las operaciones sucesivas que configuran el procedimiento electoral, que hiciese posible ampliar el período de que disponen los electores para la remisión de su voto por correo; articulando un procedimiento alternativo al de voto por correo, posiblemente basado en el uso de las nuevas tecnologías, que permitiese obviar las incidencias que pueden experimentar los envíos postales, especialmente los internacionales que deben pasar por las manos de más de una administración postal, o mediante cualquier otra fórmula que superase las dificultades del actual procedimiento.

La Dirección General de Política Interior, al dar respuesta al planteamiento indicado, se ha limitado a remitirse a los trabajos ya efectuados por la subcomisión que, en el seno de la comisión constitucional del Congreso, analizó las posibles reformas del régimen electoral general, fruto de cuyos trabajos han sido las reformas de la LOREG, de enero de 2011, mencionadas al inicio de este apartado. La dirección general argumenta que uno de los artículos reformados ha sido, precisamente, el artículo 75 de la citada ley orgánica, que regula el procedimiento de voto de los residentes en el extranjero, sin que, una vez hechas las anteriores afirmaciones, se manifestase en el informe remitido intención alguna de estudiar la revisión del actual procedimiento de voto desde el extranjero en alguna de las líneas sugeridas por esta Institución.

Por su parte, la Oficina del Censo Electoral ha explicado al Defensor del Pueblo de forma detallada los diversos condicionamientos que han afectado a las actuaciones efectuadas en materia de remisión de los envíos de documentación electoral para el ejercicio del voto por correo en las últimas elecciones generales.

En concreto, ha puntualizado que la realización de los citados envíos está condicionada por la resolución de los recursos que se presenten contra la proclamación de candidaturas y de la disponibilidad de las papeletas del conjunto de las candidaturas finalmente proclamadas, cuya impresión, en el caso de las elecciones del mes de noviembre de 2011, fue retrasada en varias provincias por acuerdo de la Junta Electoral Central.

Se señalaba que, siempre atendiendo a los condicionamientos indicados, los envíos correspondientes a los electores inscritos en el censo electoral de los españoles residentes-ausentes que viven en el extranjero, se había realizado dentro de los plazos previstos

en la LOREG que, en el caso de las provincias donde hubo recursos en materia de proclamación de candidaturas, se extendió hasta el martes día 8 de noviembre.

Añade la Oficina del Censo Electoral que los envíos realizados fuera de plazo se corresponden a tramitaciones de solicitudes de electores inscritos en el censo de españoles residentes ausentes formuladas en plazo pero recibidas después de haber finalizado la fecha límite de envío, a las que se dio respuesta en cumplimiento de acuerdo dictado en la materia por la Junta Electoral Central con fecha 6 de noviembre de 2011 (11022745).

También en relación con la actual regulación del voto por correo se ha efectuado en este ejercicio, a instancias del Síndic de Greuges de Cataluña una tramitación dirigida a hacer notar las dificultades y disfunciones que se derivan de la actual regulación del sistema de votación para aquellas personas que no pueden formular personalmente su solicitud de voto por correo por causa de enfermedades o discapacidades.

En relación con la regulación expresada, contenida en el artículo 72 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, traslada el Síndic de Greuges a esta Institución una serie de consideraciones de las que deduce la apreciación de que el sistema de voto establecido para las personas con discapacidad implica una carga desproporcionada para los ciudadanos discapacitados y sus familias que, a su vez, sirve de fundamento a la propuesta que asimismo formula, de que se proceda a la modificación del citado precepto legal con el objetivo de garantizar a las personas enfermas o con discapacidad el ejercicio de su derecho de sufragio activo de manera realmente accesible y lo más autónoma posible.

En la indicada línea el Síndic de Greuges aporta, a título de ejemplo, datos extraídos del derecho comparado en el que se ha recurrido a procedimientos que, a través de la constitución de mesas electorales móviles, permiten acercar físicamente las urnas de votación a las personas que no se pueden desplazar hasta los locales electorales.

Sobre el planteamiento indicado, que posteriormente fue efectuado a título particular por algún elector afectado por situaciones como la mencionada, se ha solicitado el informe de la Dirección General de Política Interior, de la que se ha rogado la valoración de los argumentos aportados por el Síndic de Greuges.

En la respuesta aportada por la Dirección General de Política Interior viene a señalarse que cualquier innovación en la línea apuntada por el Síndic de Greuges exigiría la modificación previa de la vigente Ley Orgánica de Régimen Electoral General, y a precisarse que, dado el carácter de la citada ley como norma vertebral de nuestro sistema democrático, su reforma escapa a la voluntad del Gobierno y ha de ser fruto del consenso entre todos los grupos parlamentarios, al igual que lo han sido las modificaciones recientemente operadas en aquella mediante las Leyes Orgánicas 2/2011 y 3/2011, ambas de 28 de enero, ya varias veces citadas en este apartado, fruto del trabajo desarrollado en la Subcomisión constituida en la Comisión Constitucional del Congreso para analizar posibles reformas del régimen electoral general.

Esta Institución que, a la vista de cuanto se manifestaba en el informe mencionado, decidió dar por finalizadas las actuaciones practicadas ante la Dirección General de Política Interior, ha considerado pertinente, al propio tiempo, incluir una referencia a la queja planteada, así como a la propuesta de modificación formulada por el Síndic de Greuges y a los resultados derivados de su tramitación ante la citada dirección general, en el presente informe anual a esas Cortes Generales, en cuyo ámbito deben adoptarse las iniciativas tendentes a la eventual modificación de la vigente ley electoral, a fin de

contribuir así, dentro del ámbito de las facultades propias de esta Institución, a que las Cámaras dispongan de información relativa a las dificultades que para los electores ya mencionados se derivan de la actual configuración específica del procedimiento de votación por correo (11021974 y 11022461).

En otro orden de cuestiones, esta Institución ha efectuado en este ejercicio actuaciones relacionadas con la falta de desarrollo normativo del artículo 87.2 de la repetida LOREG, en lo que se refiere a la regulación, para las elecciones locales, del procedimiento específico de votación para personas invidentes o con discapacidad visual que en el citado precepto legal se encomienda al Gobierno.

Se trata de un vacío normativo que han hecho notar a esta Institución tanto ciudadanos a título particular como el Síndic de Greuges de Cataluña y, por último, un cierto número de corporaciones locales que han remitido al Defensor del Pueblo acuerdos adoptados por los respectivos plenos municipales instando la actuación de esta Institución en orden a la corrección de la situación normativa cuestionada.

Aunque el artículo 87.2 de la LOREG, mencionado, fue adicionado a la citada ley orgánica ya en el año 2007, en el que se aprobó y entró en vigor la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la LOREG, entre otros aspectos, en lo relativo al ejercicio del derecho de sufragio por parte de las personas ciegas o con discapacidad visual, en la fecha en que se decidió la realización de la intervención a la que se está haciendo referencia no se había regulado el procedimiento específico previsto en el precepto legal más arriba mencionado —dirigido a hacer posible que los citados electores ejerzan su derecho de sufragio en condiciones que garanticen el secreto del voto— aplicable a las elecciones locales.

En efecto, en el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, dictado en desarrollo del artículo 87.2 de la LOREG, ya mencionado, se optó por regular un procedimiento de voto accesible aplicable a consultas directas al electorado y procesos electorales que presentasen características homogéneas, así como una adaptación específica del mismo para las elecciones al Senado, dejándose a una posterior norma específica la regulación del procedimiento accesible aplicable a las elecciones locales por tratarse, según se afirma en el preámbulo de la disposición, de un proceso de singulares características.

Sin embargo, a pesar del tiempo ya transcurrido y de los resultados positivos que se han derivado de la aplicación del procedimiento específico de votación para personas invidentes o con discapacidad visual, en los supuestos para los que ya se encuentra establecido, por el momento no se ha procedido a la regulación del que debe aprobarse para adaptarlo a las peculiaridades de las elecciones locales, situación ante la que los reclamantes hacían notar la proximidad de la cita electoral de mayo de 2011, y la negativa repercusión que la falta de regulación expresada tendría sobre el carácter secreto del voto emitido por los referidos electores en las elecciones locales.

Con posterioridad a la formulación de la queja cuyos términos han quedado descritos, se ha producido la publicación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que ha dado una nueva redacción al mencionado artículo 87.2 de la LOREG, en el que ahora se precisa que el procedimiento específico de votación para personas ciegas o con incapacidad visual, cuya regulación se encomienda al Gobierno «... se aplicará, en todo caso, a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, a las elecciones al Parlamento Europeo y a los supuestos de referéndum».

Esta Institución consideró oportuno efectuar una tramitación informativa ante la Dirección General de Política Interior, con la finalidad de demandar información respecto de las previsiones existentes en orden a la regulación del procedimiento para personas invidentes aplicable a las elecciones locales, cuyo establecimiento ya no se configura como preceptivo en la nueva redacción del artículo 87.2 de la LOREG.

En su respuesta, la Dirección General de Política Interior describe las razones por las que no se ha juzgado posible acceder a la solicitud de implantación, en las pasadas elecciones locales de mayo de 2011, del citado procedimiento, que en la normativa de aplicación se pospone a la evaluación previa por el Gobierno de los resultados de la aplicación del ya regulado para otros procesos electorales, así como a su necesaria regulación, que en ningún caso, dadas las características específicas de las elecciones locales, puede consistir en una mera traslación del procedimiento de voto accesible ya regulado.

Por último, se señala que la Junta Electoral Central, ante la que se ha planteado también la cuestión, abunda en las razones expuestas y se remite al procedimiento de voto asistido —que con carácter general se establece en el art. 87.1 de la LOREG para las personas que por razón de discapacidad no puedan realizar por sí mismas las operaciones materiales necesarias para ejercer su derecho de sufragio— como sistema, admitido como adecuado por la Convención de las Naciones Unidas sobre las personas con discapacidad, al que pueden entre tanto acudir las personas con discapacidad visual (11006061).

19.4. La protección de los ciudadanos frente a los medios de comunicación audiovisuales

Desde hace más de una década la institución del Defensor del Pueblo viene reclamando a través de sus informes la creación de una autoridad audiovisual independiente del Ejecutivo a la que, entre otras funciones posibles, se le encomiende la tarea de garantizar la efectividad de las medidas de protección de la juventud y de la infancia en los medios audiovisuales.

Esta antigua aspiración tuvo su primera satisfacción con la publicación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, en cuyo preámbulo se contempla la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales como órgano regulador y supervisor del sector, que ejercería sus competencias bajo el principio de independencia de los poderes políticos y económicos, tendría poder sancionador, y entre sus funciones principales estarían garantizar la transparencia y el pluralismo en el sector y la independencia e imparcialidad de los medios públicos así como del cumplimiento de su función de servicio público.

Esta norma dedica su título v a definir la naturaleza, fines, régimen jurídico y funciones del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, así como sus sistemas de organización, garantías de independencia y el régimen sancionador para los casos de incumplimiento del medio audiovisual infractor. La aprobación de esta ley supone un hito en la historia normativa de los servicios de televisión, radiodifusión sonora y de la distribución de los contenidos audiovisuales por cualquier medio de transmisión, y trae consigo la novedad de la creación de este organismo de control que pretende homologar marco regulatorio visual español con el del resto de países de nuestro entorno europeo, así como aportar una garantía de independencia y neutralidad que propiciará no solo la

libre competencia entre los prestadores de servicios audiovisuales y la transparencia y pluralismo del sector, sino también la defensa de los espectadores y, muy especialmente, de los menores.

Debe lamentarse que después de los casi dos años transcurridos desde su entrada en vigor, la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales permanezca todavía pendiente, y desde entonces tanto la Orden PRE/1483/2011, de 3 de junio, por la que se publicaba el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de junio de 2011 para impulsar la constitución efectiva del mencionado Consejo, como el Real Decreto 1624/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobaba el desarrollo del Reglamento de la Ley General de la Comunicación Audiovisual, hayan servido solo para aclarar matices y nuevas condiciones para la publicidad, la promoción publicitaria de los presentadores de televisión o la emisión de eventos deportivos, pero no para la efectiva constitución del órgano independiente tantas veces reclamado por el Defensor del Pueblo en sus sucesivos informes.

Entre tanto las infracciones de los contenidos emitidos por los servicios de comunicación audiovisual siguen siendo frecuentes, infracciones que afectan a los ciudadanos en general y también a los derechos de los menores, originando un abultado volumen de quejas que no hacen sino animar al Defensor del Pueblo a reclamar el inmediato cumplimiento de la ley en el aspecto mencionado (11011678, 11011768, 11012819, 11013044, 11013330, 11016162, 11016222, 11016255, 11016586, 11016602, 11016608, 11016615, etcétera).

Un órgano de control como el previsto legalmente, cuya figura similar existe ya en la mayoría de los países europeos, debe entenderse como la verdadera plasmación de la autorregulación en materia audiovisual, frente al mero intervencionismo de los organismos estatales en los que suele recaer este control, y frente al corporativismo del que eventualmente puedan estar afectados los acuerdos entre cadenas de radio y televisión. En este sentido las directrices reguladoras del sector audiovisual deben ser desarrolladas y ejecutadas por órganos independientes que apliquen la ley con criterios de experiencia técnica y profesionalidad.

19.5. Utilización de la bandera española

El marco legal actualmente vigente, derivado de la previsión constitucional contenida en el artículo 4 del título preliminar de la norma fundamental y constituido básicamente, en lo que se refiere a la legislación estatal, por la Ley 39/1981, de 28 de octubre, dispone claramente que la bandera de España deberá ondear en el exterior y ocupar el lugar preferente en el interior de todos los edificios y establecimientos de la Administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado (art. 3.1 de la ley citada).

Por su parte, una jurisprudencia constante y reiterada, tanto de tribunales superiores de justicia como del Tribunal Supremo, cuyo exponente más reciente sería la Sentencia de este último tribunal de 3 de febrero de 2010, viene interpretando la norma en el sentido de que la misma, mediante la expresión «deberá ondear» que utiliza el ya citado artículo 3.1, formula un imperativo categórico que pone de relieve la exigencia legal de que la bandera de España ondee diariamente y en los lugares que la norma expresa, y del que se deriva la obligación que corresponde a todas las autoridades públicas para adoptar las medidas necesarias para que se cumplan estas previsiones.

Es notorio que esta obligación legal viene siendo reiteradamente incumplida por algunas administraciones públicas, particularmente administraciones autonómicas y locales, fundamentalmente en Cataluña y el País Vasco, en cuyos edificios y sedes habitualmente o bien no ondea ninguna bandera o bien únicamente lo hace la local o autonómica sin el acompañamiento preferencial de la bandera española. Ahora bien, el control del cumplimiento de la norma y la adopción de iniciativas y medidas conducentes a la corrección de las situaciones de hecho en las que las obligaciones derivadas de la misma no se cumplen, no corresponde a esta Institución constitucional, cuyo cometido, según se deriva de las previsiones del artículo 54 de la Constitución y de la Ley 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se circunscriben a la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución.

En cualquier caso, y aun considerando que no corresponde al Defensor del Pueblo la adopción de iniciativas tendentes al cumplimiento de las previsiones legales contenidas en la Ley 39/1981, de 28 de octubre, las cuales competen, como ya se ha dicho, a las autoridades públicas en sus respectivos ámbitos y a los tribunales de justicia, este asunto fue tratado ya con carácter general en el informe anual correspondiente al año 2007, a fin de que las Cortes Generales tuvieran conocimiento de la situación y del parecer de esta Institución constitucional y adoptasen, en su caso, las medidas normativas o de otra índole que estimasen convenientes.

En concreto, en el informe citado se expresaba, por una parte, el criterio de esta Institución en el sentido de que a tenor del marco normativo vigente constituido por la previsión constitucional del artículo 4 de la norma fundamental y en lo que hace a la legislación estatal por la ya citada Ley 39/1981, de 28 de octubre, se desprende claramente que la bandera de España deberá ondear en el exterior y ocupar el lugar preferente en el interior de todos los edificios y establecimientos de la Administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado, criterio éste avalado por una jurisprudencia constante y reiterada del Tribunal Supremo.

Además de lo anterior, en el informe anual mencionado se hacía referencia también al problema derivado de la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los números 2 y 3 del artículo 10 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, llevada a cabo por las Sentencias 118 y 119/1992 del Tribunal Constitucional. A consecuencia de ello ocurría entonces, y sigue ocurriendo ahora, que aun manteniendo íntegra la ley su fuerza de obligar han quedado eliminadas las previsiones que incluía para los supuestos de infracción de sus preceptos, de manera que la adopción de sanciones de carácter penal frente a las posibles infracciones deben ahora fundamentarse de manera directa en las previsiones del Código Penal y no en las que contenía la ley, que quedaron anuladas.

Desde entonces han seguido recibiéndose con cierta frecuencia quejas de ciudadanos en relación con el incumplimiento de la Ley 39/1981 por parte de diversas administraciones autonómicas y locales fundamentalmente y, asimismo, en relación con la inactividad de los órganos de la Administración General del Estado, y específicamente Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, bien sea por no tramitar las denuncias presentadas al respecto o por no efectuar los requerimientos oportunos para el cumplimiento de la legislación estatal a las administraciones infractoras.

Se ha observado, a su vez, que, en algunas ocasiones, por parte de diversas autoridades públicas, se llevan a cabo interpretaciones de la legislación vigente y de la jurisprudencia recaída en la aplicación de la misma que esta Institución no comparte y con las que se pretenden justificar ciertas conductas concretas. Hay así constancia de supuestos en los que los ayuntamientos consideran cumplida su obligación al ondear

la bandera de España en la sede principal de la corporación local pero no en otros edificios o dependencias municipales y, asimismo, otros supuestos en los que la ausencia de todas las banderas en los mástiles destinados a tal fin se considera bastante para eliminar la obligatoria presencia de la bandera española, criterio este último admitido incluso en los informes emitidos por la Abogacía del Estado de alguna Subdelegación del Gobierno.

A juicio de esta Institución dichas interpretaciones no son compatibles con el criterio jurisprudencial reiterado y constante respecto del artículo 3.1 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, según el cual «la bandera de España deberá ondear en el exterior y ocupará el lugar preferente en el interior de todos los edificios y establecimientos de la Administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado». En este sentido, baste hacer notar que en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2010, recogiendo y confirmando doctrina anterior se afirma literalmente que:

«La expresión "deberá ondear" que utiliza el legislador, formulada en imperativo categórico viene a poner de relieve la exigencia legal de que la bandera de España ondee todos los días y en los lugares que expresa, como símbolo de que los edificios o establecimientos de las Administraciones Públicas del Estado son lugares en donde se ejerce directa, o delegadamente, la soberanía y en ellos se desarrolla la función pública en toda su amplitud e integridad, sea del orden que fuere, de acuerdo con los valores, principios, derechos y deberes constitucionales que la propia bandera representa, junto con la unidad, independencia y soberanía e integridad del Estado español. Por ello, la utilización de la bandera de España en dichos edificios o establecimientos debe de serlo diariamente como manifestación, frente a los ciudadanos, del contenido que simboliza y representa, y sin que la expresión usada por el legislador quede desdicha por la locución "cuando se utilice" que se recoge en el artículo 6.º de la misma ley, pues este artículo al igual que el n.º 7 está regulando la utilización esporádica, accidental, eventual, no cotidiana, con ocasión de tener lugar los "actos oficiales" a que hace referencia el artículo 4 de la Constitución y también, sin este carácter de oficialidad, cuando con motivo u ocasión de actos públicos o ceremonias se quiera hacer patente el ámbito nacional de los mismos o su proyección, enarbolando para ello la bandera».

En la misma sentencia y fundamento jurídico se completa la interpretación de los preceptos contenidos en la Ley 39/1981 afirmando que:

«La ley distingue y regula dos diferentes situaciones en las cuales debe ondear la bandera de España. La primera en el exterior de los edificios y establecimientos de las Administraciones del Estado, en los que la bandera debe ondear diariamente con carácter de permanencia, no de coyuntura, no de excepcionalidad sino de generalidad y en todo momento. Por ello, el legislador a lo largo del artículo 3 utiliza siempre las expresiones gramaticales en sentido imperativo "será la única que ondee" (párrafos 2 y 3) "se colocará" (punto 4) "se enarbolará" (punto 5) para expresar una idea o un contenido normativo de naturaleza permanente y no esporádica, frente a la regulación que efectúa en los artículos 6.º y 7.º que es coyuntural, accidental o eventual. Por ello regula el lugar que debe ocupar cuando concurra con otras, especificando que le corresponde el lugar destacado, visible y de honor, y preeminente respecto de las otras, así como que el lugar preeminente y de máximo honor será la posición central cuando el número de banderas sea impar y siendo par, de las dos posiciones que ocupan las del centro la del lado izquierdo del observador».

Todo lo anterior, y pese a no ser el Defensor del Pueblo, como ya se ha dicho repetidamente, la institución a la que corresponde el control del cumplimiento de la normativa vigente en relación con el uso de la bandera de España y del resto de banderas y enseñas, debe dar lugar a que nuevamente se incluya una referencia en el presente informe anual como ya se hizo en el correspondiente a 2007, para dar cuenta, como dispone el artículo 33.1 de su ley orgánica reguladora, de las quejas presentadas en relación con este asunto. Asimismo, con la finalidad de garantizar el sometimiento pleno de la actuación de todas las administraciones públicas a la ley y al Derecho, mediante la presente referencia se recordará a estas el deber legal de cumplir la normativa vigente en materia de bandera y enseñas y de atender las reclamaciones presentadas por los ciudadanos a tal efecto, así como la obligación de adoptar las iniciativas precisas en el ámbito administrativo y jurisdiccional para asegurar el cumplimiento efectivo de los deberes correspondientes (10016181, 10017897, 10033170, 10034493, 11017976, 11018098 y 11024067).

Al margen de esta referencia general, cabe destacar por su interés la queja tramitada a raíz de la falta de contestación por parte de la Subdelegación del Gobierno en Girona de una denuncia por el incumplimiento, por parte de determinados ayuntamientos de la provincia, de las obligaciones relativas a la utilización de la bandera de España, en el curso de la cual se recibió un informe manteniendo la postura de que la ausencia de banderas en los mástiles destinados a tal fin en las casas consistoriales a que se refería la queja, se consideraba bastante para eliminar la obligatoria presencia de la bandera española.

A la vista del informe recibido, aplicando las consideraciones hasta aquí expuestas, se formuló ante la citada subdelegación la correspondiente recomendación para que, atendiendo a las reclamaciones planteadas por el promotor de la queja, se adoptasen las iniciativas precisas en el ámbito administrativo y jurisdiccional para asegurar el cumplimiento efectivo de la normativa vigente en materia de banderas y enseñas por parte de los ayuntamientos implicados en la queja. Dicha recomendación fue aceptada por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña, a quien le fue trasladada en su momento, y como consecuencia de ello se nos comunicó que se había procedido a la interposición de los oportunos recursos contencioso-administrativos contra los Ayuntamientos de Palamós, Calonge, Palafrugell, Pals, Torroella de Montgrí y Mont-ras (Girona) por no colocar la bandera española en las respectivas casas consistoriales. Con posterioridad, se recibió una comunicación del Ayuntamiento de Mont-ras informándonos del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local para que la bandera española ondease en el exterior del edificio del Ayuntamiento (10014214).

También ante un ayuntamiento de Girona, en este caso el de Olot, se recibió otra queja por el incumplimiento de las previsiones constitucionales y legales respecto del uso de la bandera de España y del resto de banderas y enseñas oficiales. En este caso, dado que el promotor de la queja no había presentado reclamación alguna en vía administrativa, se le indicó que son las autoridades públicas en sus respectivos ámbitos de competencia y, en último término, los tribunales de justicia, quienes deben adoptar las iniciativas oportunas y resolver lo legalmente pertinente para garantizar el cumplimiento de tales previsiones legales. Por ello, se le sugirió que presentase su denuncia ante la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña, al objeto de que se adoptasen, en su caso, las medidas pertinentes (11020545).

La misma solución se adoptó con el promotor de la queja referida al incumplimiento de las obligaciones de que aquí se trata por parte del Ayuntamiento de Hostalrich

(Girona), a quien se sugirió que presentase su reclamación ante el propio ayuntamiento o bien ante la Subdelegación del Gobierno en Girona, con la advertencia de que si dichas reclamaciones ya hubiesen sido presentadas y no hubiere obtenido una respuesta adecuada a las mismas, podía dirigirse de nuevo a nosotros al objeto de iniciar las actuaciones pertinentes en el marco de las competencias que tenemos legalmente conferidas (11018056).

La no utilización de la bandera española en ninguno de los edificios municipales, e incluso la utilización exclusiva de la bandera catalana en alguno de ellos era el objeto de la queja contra el Ayuntamiento de Corbera de Llobregat (Barcelona). En este caso, el interesado exponía que hacía más de un año que había presentado una denuncia por tal incumplimiento tanto ante el propio ayuntamiento como ante la Delegación del Gobierno de Barcelona sin haber tenido respuesta alguna.

El informe recibido de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña era claramente elusivo de su responsabilidad, pues en el mismo se decía que, a raíz de la reclamación del interesado, se había formulado un requerimiento al ayuntamiento en cuestión solicitando información sobre la aplicación por el consistorio de la normativa vigente en la materia de uso de las banderas oficiales, sin que transcurrido el plazo fijado de 10 días para contestar sin haber recibido la respuesta solicitada se hubiere llevado a cabo actuación alguna posterior para obtenerla.

A la vista del informe recibido, esta Institución se dirigió de nuevo a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña recordándole que según el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, cuando la Administración del Estado considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes, pudiendo impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la ley reguladora de dicha jurisdicción, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello.

Consecuentemente con lo anterior, esta Institución entendía y así se le hizo saber a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña, que no podía mantenerse con fundamento, como parecía desprenderse del último párrafo del informe recibido, que fuese precisa la existencia de un acuerdo en firme para reaccionar frente a él, bastando simplemente para ello con el acto en sí de incumplir un precepto legal.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, al regular la impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos de las Entidades Locales por la Administración del Estado, dispone en su artículo 214 que la Administración del Estado está legitimada para impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, en los casos y en los términos previstos en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y a continuación en su artículo 215 prevé que cuando la Administración del Estado considere, en el ámbito de sus competencias, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para que anule dicho acto o acuerdo.

Dicho requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada, y frente a él la entidad local requerida, y en el plazo señalado para ello podrá anular dicho acto o acuerdo, y en caso contrario la Administración del Estado podrá impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los dos meses siguientes al día en que venza el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento.

Con estos antecedentes, teniendo en cuenta cuantas consideraciones han quedado expuestas, esta Institución en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución, y al amparo del artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, resolvió formular a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña la consiguiente recomendación para que se llevasen a cabo las actuaciones procedentes en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, desarrolladas por los artículos 214 y 215 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales a que se ha aludido anteriormente

Dicha recomendación fue aceptada en su momento mediante escrito en el que se nos decía que se había interesado de la Abogacía del Estado la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra el Ayuntamiento de Corbera de Llobregat, a causa de la no colocación de la bandera española en el exterior de los edificios municipales, aun cuando con posterioridad se recibió un nuevo informe comunicándonos que se disponía de información contrastada por la Guardia Civil indicando que, en las fechas en las que se había realizado la comprobación, durante días aleatorios de finales del mes de julio y principios de agosto de 2011, la bandera de España permanecía colocada en el edificio consistorial, junto con las demás banderas oficiales, tal y como exige la normativa vigente, circunstancia que, en este caso, hacía innecesario acudir a la vía contenciosa para reponer la legalidad.

No obstante lo anterior, el promotor de la queja se ha vuelto a dirigir a nosotros poniendo de manifiesto que por parte del Ayuntamiento de Corbera de Llobregat únicamente se había procedido a dar un cumplimiento parcial a las previsiones contenidas en la Ley 39/1981, pues la bandera española únicamente se ha colocado en la sede central del consistorio, alegando al respecto que en el resto de los edificios oficiales municipales: pabellón de deportes, biblioteca, escuela e instalaciones de la Policía Local, sigue ondeando únicamente la bandera catalana.

En consecuencia, esta Institución se ha visto en la obligación de solicitar de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña un nuevo informe sobre el particular que se encuentra pendiente de recibir (10011739).

La ausencia de la bandera española en el mástil de la casa consistorial de San Sebastián era el objeto de otra queja, en la que su promotor ponía de manifiesto la falta de respuesta a sus numerosas reclamaciones desde el año 2009. Al respecto se recibió un informe de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco, del que se podía deducir que, a juicio de la Delegación informante, según se decía literalmente: «El hecho de que ni entre los grupos políticos representados en el Ayuntamiento de San Sebastián, ni entre la ciudadanía, existiese polémica sobre la ausencia de la bandera española en el mástil de la Casa Consistorial de San Sebastián» podía justificar la falta de actuación tendente a reparar una situación ilegal, en la que para que no ondease la bandera de España se había dispuesto que no lo hiciese bandera alguna.

A juicio de esta Institución, tal interpretación no es compatible con el criterio jurisprudencial reiterado y constante respecto del artículo 3.1 de la Ley 39/1981, al que se ha hecho referencia anteriormente, según el cual la bandera de España debe ondear todos los días en el exterior y ocupará el lugar preferente en el interior de todos los edificios y establecimientos de la Administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado y ello con independencia de que lo haga en solitario o acompañada de otras banderas.

En consecuencia, esta Institución en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución, y al amparo del artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, resolvió formular a la Delegación del Gobierno de San Sebastián el consiguiente recordatorio del deber legal que le incumbe para asegurar el cumplimiento efectivo de la normativa vigente en materia de banderas y enseñas por parte del Ayuntamiento de San Sebastián, adoptando para ello las iniciativas precisas en el ámbito administrativo y jurisdiccional.

Al margen de lo anterior, a la vista del acuerdo tomado por la corporación saliente a raíz de las últimas elecciones locales, para que la bandera de España ondease en el mástil principal del Ayuntamiento de San Sebastián, se resolvió concluir la tramitación de la queja dando cuenta de ello al interesado (10013439).

V. RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO

1. RECOMENDACIONES

1.1. Recomendaciones admitidas

1.1.1. Administración General del Estado

1.1.1.1. Ministerio de Economía y Hacienda

— Agencia Estatal de Administración Tributaria

Recomendación sobre modificación de criterios para concesión de ayudas de programas de acción social.

Los baremos de adjudicación de ayudas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria destinadas a sufragar los gastos por estudios excluían a los hijos privativos de cónyuges de funcionarios de la Agencia, lo que motivó la recomendación de que se revisen los criterios de adjudicación para que no se excluyan a estos niños cuando estén integrados en la unidad de convivencia familiar, y los gastos que originan se sufraguen directa o indirectamente con los ingresos de dicha unidad familiar y se cumplan los demás requisitos establecidos en las bases establecidas para la percepción de las ayudas (11006009).

1.1.1.2. Ministerio de Educación

— Dirección General de Atención, Participación y Empleabilidad de Estudiantes Universitarios

Recomendación sobre adopción de medidas para que no sufra demoras la tramitación de las solicitudes de becas del Ministerio de Educación que no se presenten a través de sede electrónica.

Las dificultades de los alumnos aspirantes a obtener ayudas o becas mediante su presentación telemática dio lugar en su día a que se efectuasen varias recomendaciones, a raíz de las cuales en las convocatorias de becas se incluye una previsión relativa a la posibilidad de presentar solicitudes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin embargo, a través de quejas posteriores, se alertó a esta Institución de que las solicitudes presentadas de este modo parecían ser tramitadas con mayor demora que las presentadas a través de la sede electrónica del Ministerio de Educación.

Los órganos consultados sobre este supuesto señalaron que si bien no se ha dado instrucción alguna para que la tramitación de las solicitudes no telemáticas sufra una mayor demora que las presentadas a través de la sede electrónica, admitieron que las distintas convocatorias de beca establecen como forma preferente para la tramitación de solicitudes la informática, lo que se justifica en la consideración de que con ello se incrementa la eficacia y eficiencia de la Administración y se disminuye el tiempo de tramitación de las becas.

Esta Institución consideró que la consecución de estos fines no puede llevar a perder de vista que los ciudadanos siguen teniendo derecho a optar por otros medios de comunicación; que tal opción no debe penalizar sus derechos y expectativas; y que, además, todavía hoy son frecuentes las dificultades a las que se enfrentan, en concreto, los solicitantes de ayudas y becas, derivadas de la carencia de medios informáticos propios, o de saturación en determinados momentos del servidor, o de los limitados recursos telefónicos o telemáticos que se ponen a su disposición para resolver los problemas a medida que estos se presentan. En consecuencia, se recomendó a la Dirección General de Atención, Participación y Empleabilidad de Estudiantes Universitarios del Ministerio de Educación que se instruya a las unidades y órganos que participan sucesivamente en la tramitación de las solicitudes de becas y ayudas, para que las que no sean presentadas a través de la sede electrónica no sufran, en ningún caso, demora alguna en su tramitación (10035230).

— Dirección General de Política Universitaria

Recomendación sobre mantenimiento de la calificación obtenida en las pruebas de acceso 2010, en las materias de modalidad afectadas por el cambio de adscripción.

La Orden EDU/1247/2011, de 12 de mayo, por la que se modifica la Orden EDU/1434/2009, de 29 de mayo, por la que se actualizan los anexos del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, dispuso de forma transitoria una medida dirigida a los estudiantes que en el 2010-2011 habían cursado el 2.º curso de bachillerato y se vieron afectados por el cambio de adscripción de algún título universitario oficial, después de iniciar los estudios de bachillerato.

De conformidad con esta disposición, estos estudiantes podrían incorporar a su nota de admisión la calificación de las materias de modalidad que quedaron afectadas por un cambio de adscripción a la nueva rama de conocimiento del título al que desearan ser admitidos. Sin embargo la literalidad con la que se prevé esta medida limita su aplicación a los alumnos que realizaran las pruebas en 2011.

Esta Institución consideró que la finalidad de esta norma —impedir que quedaran frustradas las expectativas del alumnado que estuviera afectado por el cambio de adscripción de la rama de conocimiento de algunos títulos—, no debía limitarse a los alumnos que se presentaran en 2011, sino que también debía aplicarse a los estudiantes que finalizaron el bachillerato y realizaron la fase específica en 2010 y que también estuvieran afectados por dicho cambio de adscripción cuando ya habían iniciado el bachillerato, teniendo además en cuenta que la calificación obtenida en dicha fase específica tiene una validez de dos años. En consecuencia, se recomendó a la Dirección General de Política Universitaria que se habiliten las medidas reglamentarias y de cualquier otra índole que permitan que en los procesos de admisión a las universidades públicas españolas en el curso 2011-2012 en las enseñanzas que hayan variado su adscripción, sea

incorporada a la nota de admisión la calificación obtenida en las materias de modalidad por los estudiantes que deseen iniciar estudios universitarios en el curso 2011-2012, habiéndose presentado en el año 2010 a las pruebas de acceso (11015524).

1.1.1.3. Ministerio de Fomento

— Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)

Recomendación sobre la consideración en expediente de responsabilidad patrimonial de lo certificado por el organismo competente del control meteorológico para declarar la exención por fuerza mayor.

El promotor de la queja había formulado demanda de responsabilidad patrimonial ante Aena, en base a los daños sufridos por su vehículo al derrumbarse el techo del parquin del aeropuerto de Menorca, que se desestimó por fuerza mayor en base a los vientos que provocaron el derrumbe. De la investigación realizada se llegó a la conclusión de que no era suficiente el certificado considerado por Aena, toda vez que no recogía algunas circunstancias de los vientos ciclónicos o huracanados. Por ello, se recomendó que en lo sucesivo se contase con una certificación del departamento ministerial competente en materia de control meteorológico, elaborado de acuerdo con el artículo 2, apartado 1 del Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, que aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios (11005711).

1.1.1.4. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Recomendación sobre el aseguramiento de la integridad de las víctimas de violencia contra la mujer, y sobre la adopción de medidas para la formación de funcionarios especializados en el tratamiento de violencia de género y doméstica, pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Un familiar directo de una mujer, fallecida al ser apuñalada por su pareja, manifestaba que hubo una actuación incorrecta y poco diligente de los funcionarios de la Guardia Civil del Cuartel de Fuensalida (Toledo), donde la fallecida había presentado unas horas antes de morir una denuncia y había solicitado protección, por lo que se recomendó que se valore la oportunidad de adoptar o proponer las medidas que considere necesarias, para asegurar en la mayor medida posible la integridad de las víctimas de violencia doméstica, especialmente por lo que se refiere a la presencia en todas las unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de funcionarios especializados en el tratamiento de la violencia de género y doméstica, así como su formación específica en instrumentos e indicadores de valoración del riesgo (10007751).

Recomendación sobre la manera de efectuar las detenciones.

Como consecuencia de la investigación de una queja relativa a una detención practicada en la ciudad de Málaga, en la que también se efectuó una sugerencia, se consideró conveniente recomendar que en cuantas detenciones sean practicadas en un futuro por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se tenga en cuenta de forma primordial el contenido de lo dispuesto en la Instrucción 12/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Segu-

ridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas bajo custodia policial, haciendo especial énfasis en la ponderación de los casos en los que existe la necesidad de esposamiento del detenido, y en la salvaguardia de sus derechos a ver protegida su imagen y reputación (10015014).

Recomendación sobre provisión de puestos de trabajo.

La oferta a los funcionarios de nuevo ingreso de plazas en las distintas plantillas del Cuerpo Nacional de Policía que no hubieran sido ofrecidas previamente a los funcionarios de carrera, y que no hubieran quedado desiertas en concursos anteriores, podría resultar perjudicial para los funcionarios a los que les hubiera interesado optar por ellas, lo que ha motivado la recomendación para que la apreciación discrecional que haga esa Administración, para prescindir de determinadas plazas en el concurso previo entre los ya funcionarios para ofertarlas a los de nuevo ingreso, se lleve a cabo con sujeción al interés público y motivando claramente las razones y criterios seguidos que avalan dicha decisión, a efectos de conciliar el interés público en el ejercicio de la función policial y el interés de los ya funcionarios, que se materializa en las legítimas expectativas de traslado (10015119).

1.1.1.5. Ministerio de Justicia

Recomendación sobre creación de juzgados penales.

Como consecuencia del análisis de la situación actual de la planta de los Juzgados Penales y de Ejecutorias en el conjunto del territorio nacional, se consideró conveniente recomendar que se estudiase y se aprobase la creación de los Juzgados Penales necesarios, en función de los datos que participa el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, teniendo especial consideración por aquellos catalogados como necesarios, con el fin de ofrecer un servicio judicial eficaz a los ciudadanos y subsanar las aparentes carencias que presenta la actual planta judicial (08016558).

— Secretaría de Estado de Justicia

Recomendación para que se adecue la plantilla del Registro Civil de Manacor a la carga real de trabajo que soporta, dotándolo del número de funcionarios necesario y, si fuera preciso, de los medios materiales y tecnológicos que le permitan ofrecer una prestación del servicio eficaz y en tiempo razonable.

La interesada reclamaba por la tardanza en la tramitación de un expediente de nacionalidad en el Registro Civil de Manacor. Tras la investigación iniciada se desprende que el retraso en la tramitación del expediente de la interesada no es extraordinario, sino consecuencia del exceso de trabajo que pesa sobre este registro, que tiene una demora en la tramitación de expedientes de nacionalidad superior a dos años (10004209).

Recomendación sobre adopción de las medidas oportunas para que en las resoluciones que dicte el Consulado General de España en Bogotá (Colombia), denegatorias de la inscripción de matrimonio, se fundamenten e individualicen los motivos de la denegación, evitando la utilización de modelos formularios y la falta de referencia a las circunstancias particulares de cada caso.

Los interesados reclamaban por la denegación de la inscripción de su matrimonio por el Consulado General de España en Bogotá, al considerar que se trataba de un matrimonio de complacencia. Asimismo, la resolución denegatoria se limitaba a reflejar que se había considerado un matrimonio de complacencia, sobre la base de las audiencias reservadas a los contrayentes.

A la vista de lo anterior, se remitió la presente recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia, con objeto de que en las resoluciones emitidas por el citado consulado se fundamenten e individualicen los motivos de la denegación de inscripción de matrimonio (09020071).

Recomendación destinada a que se realicen los trabajos necesarios para modificar la normativa en materia de nacionalidad, a fin de incluir el derecho a la nacionalidad de origen de los nietos de mujeres españolas que perdieron la misma al contraer matrimonio, debido a la legislación discriminatoria que imperaba en España hasta la entrada en vigor de la Ley 74/1975, dictándose instrucciones en tanto se lleve a cabo dicha modificación, para reconocer el derecho a la nacionalidad española de los nietos de abuelas españolas que perdieron su nacionalidad por razón de matrimonio y se exiliaron posteriormente.

Se han dirigido a esta Institución nietos de mujeres que perdieron la nacionalidad española por razón de matrimonio, conforme a la regulación establecida por la normativa legal anterior a la Ley 14/1975. Los interesados exponían que las sucesivas reformas en materia de nacionalidad no han resuelto de manera definitiva la discriminación impuesta por dicha normativa.

La última modificación sobre nacionalidad que tuvo lugar con la entrada en vigor de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, ha suscitado nuevamente quejas de estos descendientes, ya que dicha ley permite el acceso a la nacionalidad española de origen de los nietos, sólo en el supuesto de que se acredite la condición de exiliada de su abuela (09017791).

1.1.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Confederación Hidrográfica del Miño-Sil

Recomendación sobre la apreciación de oficio por el órgano instructor de la existencia de un interés legítimo y de la intención de ser parte en el procedimiento sancionador del denunciante si de la denuncia se desprende que los hechos presuntamente constitutivos de infracción afectan los intereses del denunciante y son denunciados precisamente por ello.

Se recomendó a la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil que el órgano instructor del procedimiento sancionador aprecie la existencia de un interés legítimo y la intención de ser parte en el procedimiento sancionador del denunciante y, por tanto, el reconocimiento de su condición de interesado en el mismo exartículo 31.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, mediante una simple y fácil valoración del contenido de la denuncia, en la que estudie si de esta se desprende que los hechos presuntamente constitutivos de infracción afectan a los intereses del denunciante y son denunciados precisamente por ello (10003751).

Recomendación sobre conservación y mantenimiento de un tramo de la denominada carretera del Puente de Híjar CV-A13.

El Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha dio traslado a esta Institución de la queja promovida de oficio, en relación con la conservación y mantenimiento de la denominada carretera del Puente de Híjar CV-A13, en el tramo que discurre entre el puente y la localidad de Socovocos (Albacete), así como de su situación administrativa. Se daba cuenta de las conclusiones extraídas tras las actuaciones practicadas ante la Diputación Provincial de Albacete y ante la Confederación Hidrográfica del Segura que, en esencia, consisten en que debido a una cuestión administrativa sin resolver sobre la cesión de

dicha carretera por parte del organismo de cuenca referido a la Diputación Provincial de Albacete, no se han llevado a cabo las actuaciones necesarias en el tramo de carretera indicado, de tal modo que una carretera que por sus características debe necesariamente incorporarse a la red viaria de la Diputación Provincial, permanece bajo la tutela y gestión de la Confederación Hidrográfica, pese a que la misma no presta servicio o utilidad a la infraestructura hidráulica.

En razón de ello, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha recomendó a la Diputación Provincial de Albacete: «Que por esa Administración se adopten urgentemente cuantas medidas sean precisas para la formalización de la cesión del tramo de carretera, previa adecuación de la misma, promoviendo a tal objeto los actos de coordinación y colaboración con la Confederación Hidrográfica del Segura que resulten necesarios, instando en su caso la labor mediadora de otros organismos públicos, e incluso planteando los recursos o acciones judiciales que procedan en defensa de sus competencias y de los derechos de las personas usuarias de la carretera».

Se reiteró la citada recomendación a la Diputación Provincial de Albacete y, asimismo, en función de las competencias que tiene atribuidas el Defensor del Pueblo, se formuló a la Confederación Hidrográfica del Segura una recomendación de idéntico contenido a la resolución adoptada por el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

De la contestación ofrecida por dicho organismo de cuenca se pudo apreciar la aceptación de la recomendación formulada, si bien distinguía las actuaciones a llevar a cabo en la carretera, que se ejecutarán a su costa, y aquellas tendentes a establecer la titularidad de la misma que corresponden a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y a la Diputación Provincial de Albacete. De ello se dio traslado a la mencionada corporación provincial, solicitando el envío de un informe en el que se pronuncie sobre las conclusiones alcanzadas por la Confederación Hidrográfica y sobre la recomendación formulada, sin haber obtenido respuesta (10034357).

1.1.1.7. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña

Recomendación sobre colocación de la bandera española en el edificio consistorial.

Ante la negativa del Ayuntamiento de Corbera de Llobregat (Barcelona), se formuló a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña la recomendación de que demandara a dicha corporación por la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa, al amparo de lo previsto en el artículo 65 de la Ley de Bases del Régimen Local (10011739).

— Subdelegación del Gobierno en Girona

Recomendación sobre adopción de las iniciativas precisas para asegurar el cumplimiento efectivo de la normativa vigente en materia de banderas y enseñas por parte de los Ayuntamientos.

Ante la negativa de los Ayuntamientos de Palamós, Calonge, Palafrugell, Pals, Torroella de Montgrí y Mont-ras, se formuló a la Subdelegación del Gobierno en Girona la recomendación de que demandara a dichas corporaciones por la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa, al amparo de lo previsto en el artículo 65 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local (10014214).

— Subdelegación del Gobierno en Málaga

Recomendación para que se dicten las instrucciones pertinentes a la Oficina de Extranjeros de Málaga, a fin de que admita otros medios de prueba válidos en Derecho, distintos del certificado actualizado de matrimonio, para acreditar la pervivencia del matrimonio en la tramitación de la residencia permanente de los cónyuges de ciudadanos de la Unión.

Se han dirigido a esta Institución varios ciudadanos que habían residido en España durante cinco años en condición de cónyuges de ciudadanos de la Unión. Posteriormente solicitaron tarjeta de residente permanente, exigiendo la Oficina de Extranjeros de Málaga la presentación de un nuevo certificado de matrimonio actualizado, con objeto de acreditar la pervivencia del vínculo matrimonial, sin que se admitieran otros medios de prueba.

En algunos de los casos examinados, los interesados, por distintas circunstancias, manifestaron la dificultad de obtener el certificado de matrimonio actualizado. Esta Institución entiende que otros documentos —declaración jurada, empadronamiento en municipio español, declaración de la renta conjunta, cotitularidad de cuentas corrientes y de bienes, hipotecas, etc.— pueden probar suficientemente la pervivencia del vínculo, sin que esté justificado que se condicione el reconocimiento de la residencia permanente a la presentación de un nuevo certificado de matrimonio (11003137).

1.1.1.8. Varios departamentos ministeriales

— Subsecretaría del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, y Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Recomendaciones sobre dotación urgente a la Oficina de Extranjeros de Barcelona de personal suficiente.

Tras la recepción de un importante número de quejas relativas a las demoras en la tramitación de expedientes y otras deficiencias organizativas de la Oficina Única de Extranjeros de Barcelona, se inició una investigación, en el curso de la cual se giró visita a las dependencias de la citada oficina en Barcelona.

A resultas de dicha visita se efectuaron unas conclusiones que se centraban en la insuficiencia del personal de la oficina para el número de expedientes que se tramitan, que motivó incluso el abandono de servicios como la atención telefónica o la respuesta a las consultas realizadas por correo electrónico. Asimismo, a pesar del esfuerzo realizado por el personal de la oficina, se consideró motivo de preocupación el retraso en la resolución de solicitudes de renovación y en la resolución de los recursos administrativos.

Las mencionadas conclusiones incidían en la situación de las instalaciones del paseo de San Juan; en la mejora de los sistemas de información a los usuarios, valorando la posibilidad de crear una página web de la oficina con informaciones de interés tanto para los usuarios como para los profesionales; en la implementación de un sistema de solicitud de cita previa accesible a usuarios que no posean acceso a Internet; en la conveniencia de la instalación de un buzón de quejas y sugerencias en las dos dependencias de atención al público, a fin de permitir la detección de las carencias percibidas por los usuarios; en la necesidad de habilitar de nuevo los servicios de atención telefónica y de respuesta de consultas a través de correo electrónico; en la mejora del sistema de control y custodia de los impresos de autorización de regreso, evitando que estos permanezcan

en las mesas de atención al público en las dependencias de la calle Murcia; así como en la urgencia de dotar a las dependencias del paseo de San Juan de un sistema de almacenamiento adecuado para los expedientes. Asimismo, se propuso la adopción de medidas para que el personal encargado de la tramitación de los recursos administrativos tuviese una formación específica, acorde con las tareas a desempeñar (10034932).

1.1.2. Administración autonómica

1.1.2.1. Principado de Asturias

— Consejería de Salud y Servicios Sanitarios

Recomendación sobre desarrollo normativo y movilidad de personal estatutario.

El ciudadano compareciente manifestaba que no se le reconocía la acreditación de técnico especialista en emergencias sanitarias en otras comunidades autónomas, lo que incidía negativamente en la movilidad de ese personal estatutario. Por ello, se recomendó que se desarrollase el Decreto 73/1997, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de transporte sanitario en el Principado de Asturias, regulando la convalidación, homologación o cualquier otro mecanismo que permita el reconocimiento de la formación y especialización de los técnicos en emergencias sanitarias nivel 1 y nivel 2, obtenida en otro servicio de salud (08024008).

1.1.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Sanidad

Recomendación sobre la conveniencia de que en los centros implicados en la atención a pacientes seropositivos se extremen las medidas establecidas en relación con el derecho a la intimidad.

Las manifestaciones de un facultativo que atendía a un paciente afectado de VIH, expresando en voz alta y ante otros pacientes que aquel padecía sida, de modo que el resto de pacientes accedieron a una información que forma parte de su esfera íntima, dio lugar a que el Defensor del Pueblo formulara al Consejero de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Canarias una recomendación, instando a que esa Consejería dictase las instrucciones oportunas para garantizar la confidencialidad de toda la información relacionada con los procesos de los pacientes afectados por VIH/SIDA y otras enfermedades (10006214).

1.1.2.3. Comunidad de Castilla y León

Recomendación para que se adecue la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León a lo dispuesto en la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología.

Tras la queja de un ciudadano manifestando su disconformidad con la utilización de la pulgada como unidad de medida de las pantallas de televisión en la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, porque consideraba que vulneraba lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 3/1985, de Metrología, que establece la prohibición de emplear unidades de medida distintas de las unidades legales, para la medida de las magnitudes, en los ámbitos de la actividad económica, de la salud y en el de la seguridad pública, así como en los actos jurídicos y actividades administrativas, se formuló la presente recomendación (10020533).

— Consejería de Sanidad

Recomendación sobre la conveniencia de emprender actuaciones para la implantación y funcionamiento de unidades específicas y especializadas en la rehabilitación del daño cerebral sobrevenido en el ámbito de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

Tras sufrir un ictus hemorrágico frontal, a consecuencia del que fue intervenido quirúrgicamente en el hospital Río Hortega, de Valladolid, el interesado, una vez dado de alta, fue remitido a su centro de referencia, sin tener en cuenta que los especialistas del servicio de neurología del mencionado hospital habían determinado que el paciente debía ser tratado en un centro específico de atención al daño cerebral sobrevenido. Por dicho motivo, se formuló la correspondiente recomendación a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León (11006638).

1.1.2.4. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Servicio Catalán de Salud

Recomendación sobre cumplimiento de los preceptos que regulan el uso de las lenguas oficiales del Estado en sus sedes electrónicas.

Sobre la base de previsiones contenidas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos; la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y Ley 29/2010, de 3 de agosto, del Parlamento de Cataluña, sobre uso de medios electrónicos del sector público de Cataluña, se recomendó al Servicio Catalán de Salud que ponga a disposición de los ciudadanos todos los contenidos de las sedes electrónicas de las que sea titular en todas las lenguas cooficiales de Cataluña (10016540).

1.1.2.5. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Hacienda

Recomendación sobre cumplimiento de la normativa reguladora del uso de la lengua cooficial.

Comprobado que la utilización de la lengua gallega, en la notificación por la citada Consejería de determinada resolución a un ciudadano a su domicilio en Gijón, respondía a una incorrecta interpretación de determinadas prescripciones de las disposiciones sobre normalización lingüística vigente en la comunidad autónoma, que, de otra parte, resultaba contraria a previsiones expresas de la ley procedimental vigente, se recomendó a la Consejería que, en lo sucesivo, los centros directivos y unidades bajo su dependencia cumplan con el deber que se deriva de la referida ley de traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia (10031518).

1.1.2.6. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Recomendación sobre la necesidad de crear un procedimiento de recursos especiales en materia de contratación.

Compareció ante esta Institución un ciudadano que participó en un procedimiento de licitación convocado por el Ayuntamiento de Eivissa, para la adjudicación de la

gestión del servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Interpuso recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, relativo a la aprobación definitiva de los pliegos de cláusulas administrativas y de condiciones técnicas, que fue remitido a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que adopta el acuerdo de desestimar el recurso especial en materia de contratación por no ser el órgano competente. Se recomendó la creación de un órgano especializado o la celebración de un convenio con la Administración General del Estado para atribuir la competencia para resolver los recursos al Tribunal Administrativa Central de Recursos Contractuales, teniendo en cuenta la Ley 34/2010, de 5 de agosto, por la que se modifica la Ley de Contratos del Sector Público (11001715).

1.1.2.7. Comunidad de Madrid

— Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA)

Recomendación para que se adopten medidas eficaces, a fin de conseguir la recuperación posesoria de viviendas ocupadas irregularmente.

Se recomendó al Instituto de la Vivienda de Madrid que mejore los resultados en los procedimientos de recuperación posesoria de las viviendas de su propiedad ocupadas por personas sin título, y que tramite las infracciones y sanciones previstas en la ley.

Igualmente, se recomendó que se lleven a cabo las reformas legales y reglamentarias necesarias que modifiquen y completen las normas en vigor, con una precisa tipificación de las infracciones y sanciones por ocupaciones ilegales (10003744).

— Universidad Complutense de Madrid

Recomendación para que se advierta a los alumnos de la anulación de su matrícula universitaria por falta de pago.

Un alumno de la Universidad Complutense de Madrid ponía de manifiesto los perjuicios causados por la improcedente anulación de su matrícula y, por tanto, su exclusión de las actas, como consecuencia de un error cometido por la citada universidad en la tramitación del cobro de los dos últimos plazos de su matrícula a través del nuevo sistema de domiciliación bancaria, sin que durante el curso se le informara al alumno sobre el supuesto impago, ni se le advirtiese de la consecuencia del mismo, viéndose este obligado a realizar numerosas gestiones para tratar de dar solución a la anómala situación con la máxima celeridad, una vez que comprobó que había sido excluido de las actas.

Al parecer, la referida matrícula fue reactivada por la universidad con razonable celeridad. Sin embargo, esto no evitó ninguno de los perjuicios irreparables que esta situación constituyó para el alumno afectado, quien hasta fechas ya próximas a la celebración de los exámenes extraordinarios y al período de matriculación del nuevo curso no consiguió localizar a todos los profesores para conocer las calificaciones de todas las materias, por citar solo alguno de los perjuicios ocasionados y que no estaba obligado a soportar.

Durante la tramitación de la queja la mencionada universidad señaló que tales inconvenientes fueron consecuencia de la implantación de los nuevos procedimientos de la modalidad de abono de matrícula «domiciliación bancaria», y tras lamentar este tipo de situaciones perjudiciales para los alumnos, manifestó su intención de ser flexible y ágil en la resolución de los supuestos similares que se produjeran.

Esta Institución entendió que tal actuación en la gestión de este tipo de asuntos debería complementarse con la adopción de medidas para que, en lo sucesivo, se notifique a los alumnos la anulación de oficio de su matrícula por falta de pago, advirtiéndoles de la consecuencia producida por dicha situación de impago y del procedimiento y requisitos para poder solicitar en su caso la reactivación de la matrícula anulada.

De esta forma se evitarían no solo situaciones enormemente gravosas para los alumnos que se atrasan en atender algún plazo del importe de la matrícula de forma involuntaria —que la normativa interna de matriculación permite solventar si solicitan a tiempo su reactivación asumiendo en su caso el correspondiente recargo—, sino también supuestos que como el analizado pueden solucionarse a tiempo con la simple aclaración del alumno antes o inmediatamente después de que se produzca la anulación de su matrícula y su consiguiente exclusión de las actas.

En consecuencia, se recomendó al Rector de la Universidad Complutense de Madrid que en los supuestos en los que proceda la anulación de oficio de la matrícula por falta de pago total o parcial de su importe, se notifique sin demora al alumno la anulación, y se le informe del motivo que lo ha producido y del procedimiento para solicitar en su caso su reactivación (10013379).

1.1.2.8. Región de Murcia

— Consejería de Sanidad y Política Social

Recomendación sobre la adopción de medidas para protección de la salud laboral.

Tras la denuncia de una situación de conflicto laboral grave que podría repercutir en la prestación del servicio público, se recomendó a la anterior Consejería de Sanidad y Consumo que se procediera al estudio y seguimiento actualizado de la situación y salud laboral del personal adscrito a la Sección de Aparato Digestivo del Hospital Universitario de Santa María del Rosell, de acuerdo con lo previsto en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales y que, una vez realizado dicho análisis, se proceda, en su caso, a la adopción de las medidas preventivas necesarias para la protección de la salud laboral, conforme a la situación de riesgo detectada en la concurrencia de factores de riesgo psicosociales, conforme al artículo 14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, y se proceda a la realización de un plan de actuaciones preventivas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, del Reglamento de los servicios de prevención, o mediante la adopción de medidas acordes con los protocolos de actuación para la prevención de estos riesgos específicos (09007798).

1.1.2.9. Comunitat Valenciana

— Consejería de Gobernación

Recomendación sobre publicidad en las convocatorias de empleo público de los ayuntamientos.

El compareciente, aspirante a una plaza de policía local interino en diversas corporaciones locales de la Comunitat Valenciana, manifestaba que la publicidad de estas convocatorias sólo se hacía en los tablones de anuncios de los respectivos ayuntamien-

tos y en algunos periódicos, lo que hacía prácticamente imposible tener noticias de ellas y, por consiguiente, participar en los procesos selectivos.

Por ello, se recomendó que se adoptasen las medidas necesarias para que estas convocatorias, además de ser publicadas en el tablón de anuncios del ayuntamiento convocante, fuesen remitidas al diario oficial de la provincia correspondiente, para salvaguardar su conocimiento por parte de las personas que pudieran tener interés en el acceso a un empleo público y que no residen en dicho municipio (10011343).

1.1.2.10. Varias comunidades autónomas

— Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad de Castilla y León; Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid; Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia; Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud de la Comunidad Foral de Navarra; Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla

Recomendaciones para que, a fin de dar cumplimiento a la previsión del artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se designen recursos para ofrecer una acogida apropiada al interesado durante la sustanciación del expediente de determinación de la edad.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y, asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la diversidad de estos procedimientos según la comunidad autónoma, e incluso la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista: científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La presente recomendación se dirige a las administraciones responsables de los servicios de protección de menores, al objeto de que se designen recursos para ofrecer una acogida apropiada al interesado durante la sustanciación del expediente de determinación de edad. Del mismo modo, se recomienda que se dicten instrucciones a los centros y recursos de protección de menores, para que pongan en inmediato conocimiento de la

Fiscalía y del Cuerpo Nacional de Policía el ingreso de cualquier extranjero, cuya minoría de edad no esté documentalmente establecida o no haya sido determinada por decreto de la Fiscalía (11019606, 11019616, 11019623, 11019624, 11019625 y 11019630).

1.1.3. Administración local

1.1.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Recomendación sobre el criterio para autorizar el estacionamiento de personas con movilidad reducida en el municipio.

Como consecuencia de la tramitación de una queja, en la que también se formuló sugerencia para que se revocase la sanción impuesta al interesado, se consideró conveniente recomendar, con carácter general, que se modificase el criterio que sustenta, en contra de lo dispuesto en la propia ordenanza municipal por la que se regula la tarjeta de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida, de no permitir a los titulares de dichas tarjetas el estacionamiento en cualquier lugar de la vía pública durante el tiempo imprescindible y siempre que no se entorpezca la circulación de vehículos o peatones (10001756).

1.1.3.2. Ayuntamiento de Callosa d'ensarrià (Alicante)

Recomendación sobre limitación de velocidad del tráfico en el municipio.

Como consecuencia de la tramitación de una queja pudo constatarse que en determinadas zonas del municipio de Callosa d'En Sarrià (Alicante) el tráfico de vehículos resultaba dificultoso e incluso peligroso, habida cuenta de que la estrechez de las calles impiden que existan aceras en las que los peatones puedan refugiarse al paso de los vehículos. Por ello se consideró conveniente recomendar que en el ejercicio de las competencias que ese Ayuntamiento tiene atribuidas sobre ordenación y control del tráfico en las vías urbanas de esa localidad, y en consonancia con los planes existentes en ese Ayuntamiento en la actualidad, se valore la procedencia de establecer un límite inferior al máximo de 50 km/h en las vías urbanas de esa localidad que por sus características no disponen de aceras para los peatones, al objeto de salvaguardar la seguridad de estos cuando transitan por las calles junto a los vehículos (10018140).

1.1.3.3. Ayuntamiento de Canals (Valencia)

Recomendación acerca de la inactividad de la Administración.

Se formuló recomendación al Ayuntamiento de Canals para que en el futuro, ante la transgresión de la normativa ambiental y cuando esa administración tenga conocimiento de que una actividad funciona sin autorización o licencia, reaccione de manera inmediata, iniciando los trámites para regularizar dichas actividades. Asimismo, ante hechos que podrían ser constitutivos de una infracción, incoe el correspondiente procedimiento sancionador y ejerza la potestad sancionadora. Además, que las unidades y departamentos de ese Ayuntamiento actúen de forma coordinada, de conformidad con los principios de eficacia, economía y celeridad (09002270).

1.1.3.4. Ayuntamiento de Guareña (Badajoz)

Recomendación sobre acceso al empleo público.

La convocatoria para la selección de personal efectuada por el sistema de sorteo, obligó a recomendar que se adopten las medidas necesarias en el ejercicio de las potestades de autoorganización que tiene atribuidas por el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para que, al aprobar las bases que han de regir los procesos selectivos, se incluyan en las ofertas de empleo, o en las indicadas bases, las previsiones oportunas para una efectiva valoración de los méritos y capacidades de los candidatos, garantizando el acceso al empleo público mediante un procedimiento que respete los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, de acuerdo con los artículos 14 y 23.2 en relación con el 103.1 de la Constitución (10000432).

1.1.3.5. Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid (Madrid)

Recomendación sobre retrasos en la inspección urbanística y la potestad sancionadora.

Se recomendó al Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid que gire visita de inspección para comprobar el cumplimiento de sus órdenes; que resuelva los recursos de reposición en el plazo de un mes; que evite y elimine toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que incoe el correspondiente expediente sancionador cuando se produzcan infracciones urbanísticas (06014893).

1.1.3.6. Ayuntamiento de Lugo

Recomendación sobre adopción de medidas para el cumplimiento de la normativa en materia de traducción al castellano de los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten.

Una vez constatado que el incumplimiento por el citado Ayuntamiento de prescripciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que imponen a las administraciones autonómicas la obligación de traducir los documentos o expedientes instruidos en la lengua propia de la comunidad, en aquellos casos en que los interesados soliciten que les sean notificados en la lengua cooficial castellana, respondía a limitaciones que afectaban a la configuración de los sistemas aplicados para la automatización y mecanización de algunos procesos, se recomendó al Ayuntamiento que se procediese a dar a los citados medios técnicos el nuevo diseño necesario para garantizar, a la mayor brevedad, que las comunicaciones elaboradas con dichos sistemas se ajusten a las prescripciones lingüísticas mencionadas (10033144).

1.1.3.7. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación acerca del retraso en el requerimiento de subsanación y mejora de solicitudes de licencia.

Se recomendó al Ayuntamiento de Madrid que examine las solicitudes de licencia y requieran su subsanación en el plazo de diez días; que se eviten dilaciones en la tramitación de los procedimientos y que se resuelvan los procedimientos dentro del plazo establecido (09022150).

— Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo

Recomendación sobre la tramitación eficaz de la recuperación posesoria de las viviendas de su propiedad que hayan sido ocupadas por personas sin título suficiente.

Se recomendó a la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid que se incrementen los medios personales para que haya más diligencia y eficiencia en la recuperación posesoria de las viviendas ocupadas ilegalmente, y que se lleven a cabo las reformas reglamentarias para que se agraven las consecuencias de las ocupaciones ilegales (09016832).

1.1.3.8. Ayuntamiento de Santiago de Compostela (A Coruña)

Recomendación para que se dé cumplimiento a una ordenanza municipal.

La anterior recomendación formulada el 13 de mayo de 2010 fue suspendida, toda vez que con posterioridad se planteó el mismo asunto ante la jurisdicción contencioso-administrativo.

No obstante, tras la sentencia recaída sobre el particular y a la vista de la evolución de la situación denunciada por los promotores de la queja, se decidió reiterar la anterior recomendación en lo relativo a la obligación del Ayuntamiento de Santiago de Compostela, de vigilar el incumplimiento por parte de las empresas constructoras de habilitar los vallados de protección de las obras realizadas en el municipio, para permitir la colocación de carteles y anuncios destinados a la comunicación social, según las previsiones de la Ordenanza Municipal de Publicidad Estática y Dinámica. Dicha recomendación se amplió en lo referente a la obligación derivada de la propia ordenanza de que el Ayuntamiento habilite, en lugares frecuentados de la vía pública, soportes adecuados y en número suficiente para posibilitar la colocación, también en ellos, de carteles y anuncios de comunicación social (05031004).

1.1.3.9. Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid)

Recomendación acerca de la utilización de trasteros como vivienda en el municipio.

Se recomendó al Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid) que reaccione eficazmente ante la transgresión del orden urbanístico infringido y, cuando tenga conocimiento de que en su municipio se están produciendo actuaciones contrarias a la legislación en materia de suelo y ordenación urbana, ejerza las potestades urbanísticas que tiene asignadas inspeccionando las obras, edificaciones y usos de suelo para comprobar su adecuación al ordenamiento jurídico, adoptando las medidas necesarias para la restauración del orden urbanístico y sancionando a los responsables de las infracciones (06023718).

1.1.3.10. Ayuntamiento de Valencia

Recomendación sobre adopción de las iniciativas para dotar de nuevas instalaciones a determinado colegio público de la ciudad.

Contrastada la necesidad inaplazable de dotar de nuevas instalaciones al Colegio Público Fernando de los Ríos, ubicado en el distrito de Malilla, de la ciudad de Valencia, y a la vista de reiteradas manifestaciones del Ayuntamiento en tres sucesivos ejercicios,

en el sentido de que la falta de aplicación presupuestaria impedía continuar la tramitación del expediente de expropiación de la parcela designada, se decidió recomendar al Ayuntamiento de Valencia la más inmediata consignación de los fondos mencionados o la aplicación de mecanismos alternativos, que se apuntaban en la propia resolución, que permitieran a la administración educativa disponer la escolarización de los alumnos del centro en instalaciones adecuadas a la normativa vigente (09006902).

Recomendación acerca de la inactividad de la Administración.

Se recomendó al Ayuntamiento de Valencia que en el futuro reaccione eficazmente adoptando las medidas de ejecución forzosa oportunas para restaurar el orden jurídico infringido y que, ante hechos que podrían ser constitutivos de una infracción urbanística, ejerza la potestad sancionadora. Asimismo, que las unidades y departamentos de ese ayuntamiento actúen de forma coordinada, de conformidad con los principios de eficacia, economía y celeridad (11005690).

1.1.4. Varias administraciones

1.1.4.1. Secretaría de Estado de Justicia, del Ministerio de Justicia, y Departamento de Interior de la Comunidad Autónoma de Cataluña

Recomendaciones para que se adecue la plantilla del Registro Civil de Terrassa (Barcelona) a la carga real de trabajo que soporta, dotándolo del número de funcionarios necesario y, si fuera preciso, de los medios materiales y tecnológicos que le permitan ofrecer una prestación del servicio eficaz y en tiempo razonable.

La interesada reclamaba por la excesiva tardanza en la tramitación de un expediente matrimonial en el Registro Civil de Terrassa. Una vez iniciada la oportuna investigación, se desprende que la situación expuesta no es extraordinaria, sino consecuencia del exceso de trabajo que pesa sobre este registro (10005795).

1.1.4.2. Ministerio de Justicia y Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana

Recomendaciones sobre el establecimiento de un servicio especializado para la estimación de la edad, que esté en condiciones de realizar las pruebas y exámenes necesarios de forma ágil, centralizada y sobre la base de protocolos comunes.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la divergencia de estos procedimientos según la comunidad autónoma, e incluso la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración

General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista: científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La presente recomendación, efectuada a distintas administraciones, se refiere al establecimiento de un servicio especializado para la estimación de la edad, que esté en condiciones de realizar las pruebas y exámenes de forma ágil, centralizada y sobre la base de protocolos comunes, lo que evitaría su realización en servicios de urgencia, así como la intervención de profesionales médicos sin experiencia en este tipo de pericias.

Asimismo, se solicita que se promueva la formalización de un protocolo interinstitucional que permita el intercambio de pruebas e informes forenses por cualquier instituto de medicina legal o servicio forense, evitando la repetición innecesaria de pruebas radiológicas (11019553 y 11019564).

1.2. Recomendaciones rechazadas

1.2.1. Administración General del Estado

1.2.1.1. Ministerio de Economía y Hacienda

— Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

Recomendación sobre la modificación del artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Se procedió a la apertura de una investigación de oficio, pues en muchas quejas se relataban diversos errores, con perjuicio patrimonial, de las Gerencias Regionales o Territoriales al calificar o valorar en el Catastro inadecuadamente las fincas. Para corregir estos errores se sigue el procedimiento de subsanación de discrepancias, pero la resolución estimatoria sólo produce efectos a partir del día siguiente de la misma, no retrotrae sus efectos al momento en que el error se cometió auque la responsable del mismo sea la Administración Pública.

Por todo ello, se recomendó la modificación del artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, a fin de poder retrotraer la fecha de efectos de las rectificaciones en los procedimientos que, con independencia de la calificación que realicen los interesados, se tramiten por el procedimiento de subsanación de discrepancias y cuando la responsabilidad del error sea atribuible exclusivamente a la actuación administrativa (10002462).

Recomendación para que se actualice el límite de 8.000 euros, fijado como requisito cuantitativo para la aplicación del mínimo por ascendientes, afectándose a las modificaciones del IPC anual, con el fin de mantener el equilibrio con la revalorización de las pensiones.

Numerosos ciudadanos se han dirigido a esta Institución manifestando su disconformidad con la regulación del mínimo por ascendientes regulado en el artículo 59 de

la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que exige que los dependientes no perciban una renta anual superior a 8.000 euros para que el contribuyente, con quien convivan, pueda desgravar en el impuesto.

El problema radica en que dicho límite no ha sido actualizado desde el año 2003, por lo que la mera evolución de las pensiones ha dado lugar a que muchos contribuyentes, que mantienen de facto a sus mayores, no puedan deducirse por ellos en su declaración.

Por ello se recomendó que fuera actualizado en función del IPC, del mismo modo que las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado garantizan el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, mediante la revalorización de las mismas al comienzo de cada año (11001892).

— Agencia Estatal de Administración Tributaria

Recomendación para que los ingresos que deban efectuarse por parte de la Administración tributaria se realicen en la cuenta que el obligado tributario o su representante legal autorizado tengan abierta en una entidad de crédito.

El borrador de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de una ciudadana fue modificado y confirmado por un tercero, que procedió a designar una cuenta corriente de su titularidad para que le fuera ingresado el importe correspondiente. Con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos y evitar que este tipo de situaciones puedan producirse, se recomendó a la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que las devoluciones se realicen en cuentas bancarias que sean titularidad del obligado tributario o de su representante legal autorizado (10016781).

1.2.1.2. Ministerio de Educación

— Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional

Recomendación sobre equiparación de derechos a los profesores interinos.

A través de Defensor del Pueblo Andaluz, un profesor interino de enseñanza secundaria manifestaba su discrepancia con la actuación de la Administración educativa de Andalucía, que no le había reconocido, a efectos de trienios, los servicios prestados como concejal electo de un ayuntamiento.

El comisionado autonómico, después de una amplia tramitación, y a pesar de considerar que la actuación de la comunidad había sido correcta, solicitaba nuestra colaboración para equiparar a los funcionarios interinos docentes afectados por esta situación, por lo que se recomendó que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución española, así como el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se propongan las medidas de iniciativa legislativa necesarias para que los funcionarios docentes que presten servicios en régimen de interinidad y que pasen a desempeñar cargos públicos electos en régimen de dedicación exclusiva, sean equiparados, a efectos de reconocimiento de servicios y de trienios, con los funcionarios titulares que, por dicho motivo, se acogen a la situación de servicios especiales (11000167).

1.2.1.3. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Recomendación sobre la modificación de determinados aspectos del régimen previsto para los productores de energía fotovoltaica de España.

Compareció un grupo numeroso de ciudadanos planteando la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, que establece medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, ya que modifica determinados aspectos del régimen previsto para los productores de energía fotovoltaica de España.

Esta Institución, tras un estudio pormenorizado de la situación derivada de la nueva normativa, consideró que se ponía de manifiesto la necesidad de una regulación estable del sector eléctrico y, teniendo también en cuenta el cambio del panorama desde la aprobación del citado real decreto-ley, tanto por el incremento constante del precio del petróleo, a consecuencia del conflicto existente en los países productores, como por los problemas generados en dicho momento por el terremoto en la planta Fukushima en Japón que suponen en el momento actual una desconfianza en la seguridad de la energía nuclear.

Por ello, se formuló recomendación para que se valorase la posibilidad de ordenar el aumento de producción de horas equivalentes de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas, distinguiendo además entre las diferentes zonas climáticas de España. También se recomendó que, con el fin de evitar situaciones de incertidumbre, se procediese a elaborar una normativa estable y clara para el sector eléctrico en régimen especial (11007246).

1.2.1.4. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Recomendación sobre complementos retributivos.

A los funcionarios policiales que realizan un curso de ascenso a la categoría inmediatamente superior se les descuenta de la nómina el complemento de productividad durante su realización, obligándoles a recurrir a los tribunales para que les sea reconocido el derecho a percibir el citado complemento.

Ello motivó que se remitiese una recomendación para que, a efectos de evitar los agravios que desde el punto de vista económico e incluso de promoción profesional provoca la desestimación del abono del complemento de productividad durante la realización de estos cursos, se efectuasen cuantas gestiones resultasen posibles, elevadas las consultas pertinentes ante el Ministerio de Economía y Hacienda, a efectos de que esa Dirección General les reconociera el devengo y abono de la citada retribución complementaria (11005674).

1.2.1.5. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

Recomendación sobre el internamiento no voluntario por trastorno psíquico.

Por un escrito del Justicia de Aragón y otro del Defensor del Pueblo de Navarra que planteaban la oportunidad de aprovechar la redacción que se estaba realizando de un anteproyecto de ley orgánica de salud pública, se consideró conveniente formular a la entonces Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad la oportunidad de dotar de

la adecuada cobertura y rango normativo suficiente a medidas como el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico que crean situaciones en que la libertad personal del individuo queda totalmente anulada (11001000).

1.2.1.6. Ministerio de Trabajo e Inmigración

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Recomendación para la reforma del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

El ciudadano remitente, notario de profesión, reclamaba por la exigencia de presentación personal de los ciudadanos extranjeros residentes en España, al solicitar el NIE, sin admitir, a estos efectos, la presentación de documento notarial que acredite la representación. Por ello, se formuló la presente recomendación, dado que dicha exigencia no se encuentra expresamente recogida en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, ni existe impedimento alguno para que en estos casos puedan los interesados valerse del correspondiente documento público que acredite la representación, tal y como se permite en los supuestos en los que los mismos se encuentran fuera del territorio nacional (09021126).

1.2.1.7. Varios departamentos ministeriales

— Presidencia del Gobierno y Secretaría de Estado de Justicia

Recomendaciones sobre la aprobación de un procedimiento específico para tramitar los casos de insolvencia personal o familiar.

Compareció un ciudadano planteando su incapacidad para hacer frente a las deudas contraídas y planteando que estaría dispuesto a liquidar paulatinamente sus deudas de acuerdo con un plan pactado que le permitiera atender a sus necesidades mínimas, sin comprender la presión a que se estaba viendo sometido.

Se planteó a la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia y al Gabinete de la Presidencia del Gobierno la inoperatividad de la aplicación del procedimiento de la vigente Ley concursal a las personas físicas no comerciantes, quienes no consideraron la necesidad de algún tipo de reforma y remitieron la solución a la Subcomisión de la Vivienda en el Congreso de los Diputados, para analizar los elementos de mejora en el sistema hipotecario español respecto a aquellas condiciones que puedan ser consideradas abusivas. Lo que se consideró insuficiente, por lo que se recomendó el estudio de nuevo del problema de la insolvencia familiar y la valoración de la oportunidad de establecer una regulación específica y concreta sobre el concurso de las personas físicas no empresarias, así como el estudio de la modificación de la normativa existente con la finalidad de equilibrar los derechos y obligaciones en la resolución de la relación hipotecaria, teniendo en cuenta los derechos garantizados por la Constitución española (09003649).

1.2.2. Administración autonómica

1.2.2.1. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras

Recomendación sobre aplicación de la normativa de protección de datos, conforme al derecho de acceso a la información ambiental.

Se recomendó a la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia que modifique una Orden de la Consejería sobre ficheros de datos de carácter personal, de modo que no se aplique en perjuicio de la Ley del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (11009152).

1.2.2.2. Comunidad de Madrid

— Consejería de Familia y Asuntos Sociales

Recomendación para que se dicten instrucciones detallando las actuaciones a seguir en aquellos supuestos en los que se acuerde el cese de la protección de menores como consecuencia de pruebas sobrevenidas, cuando estos tengan la condición de solicitantes de asilo, con el fin de evitar que los interesados queden desprotegidos al abandonar los centros de protección.

El interesado, menor solicitante de asilo, fue puesto a disposición de los servicios de protección madrileños al haber sido determinada su minoría de edad por la Fiscalía de Menores, tras ser sometido a pruebas radiológicas e informe forense. Con posterioridad, la entidad de protección realizó pruebas radiológicas complementarias, en las que se estableció su mayoría de edad, por lo que cesó su tutela.

La comunicación de dicho cese a la Oficina de Asilo y Refugio se produjo tiempo después de que el interesado hubiera abandonado el centro de protección, por lo que este quedó en situación de desprotección, sin que se pudieran adoptar por dicha oficina las medidas necesarias para otorgar al interesado los derechos que le correspondían como solicitante de asilo mayor de edad. Se formuló recomendación a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la comunidad autónoma para que se dicten instrucciones detallando las actuaciones a seguir en aquellos supuestos en los que se acuerde el cese de la protección de menores como consecuencia de pruebas sobrevenidas, cuando estos tengan la condición de solicitantes de asilo, con el fin de evitar que los interesados queden desprotegidos al abandonar los centros de protección (09010303).

— Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Recomendación sobre el aumento de garantías para la devolución de cantidades anticipadas entregadas para la adquisición de viviendas protegidas.

Se recomendó a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid que realice un estudio de la normativa de las cantidades anticipadas entregadas por los ciudadanos para la adquisición de vivienda protegida, ahora no es suficiente para garantizar por sí sola los derechos e intereses de los interesados, se debería añadir otros supuestos específicos así como otras garantías o la ampliación de la tipificación de las infracciones y de sus correspondientes sanciones (09013080).

Recomendación sobre ejercicio de potestad sancionadora en materia acústica.

Se recomendó a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid que ejerza la potestad sancionadora por ruido, tramite las denuncias recibidas y tenga la decisión sobre inicio o no de abrir expediente como acto administrativo recurrible (09019958).

— Dirección General de Vivienda y Rehabilitación

Recomendación sobre la necesidad de elaborar una norma para garantizar el disfrute de una vivienda digna.

Se recomendó a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid que adopte las medidas necesarias para instar al Gobierno regional la formulación de un proyecto de ley, donde se garantice de forma efectiva el derecho constitucional y estatutario de los ciudadanos con vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (10019991).

— Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano

Recomendación sobre presentación de escritos en las oficinas de la Comunidad de Madrid.

Como consecuencia de la tramitación de una queja pudo constatarse que dos escritos presentados en una oficina administrativa de la Comunidad de Madrid y dirigidos, respectivamente, a la Dirección General de Tráfico y a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., no fueron remitidos a su destino. En consecuencia, se consideró conveniente recomendar que por parte de la Comunidad de Madrid se dé cumplimiento en lo sucesivo a lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Convenio Marco entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Madrid para la implantación de una red de oficinas integradas de atención al ciudadano en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, con el fin de asegurar el derecho de los ciudadanos a presentar sus escritos y comunicaciones dirigidas a las restantes administraciones y organismos públicos, en aquellas oficinas de esa Administración autonómica que se encuentran más cercanas e inmediatas a su localidad de residencia, facilitando su relación con la pluralidad de administraciones públicas que coexisten en nuestro país (10034509).

1.2.2.3. Comunitat Valenciana

— Consejería de Infraestructuras y Transporte

Recomendación sobre protección activa del dominio público marítimo-terrestre.

Se recomendó a la Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana que actúe a favor de la protección del litoral, con respeto a los derechos particulares y con actitud activa a favor de los intereses generales, especialmente en la zona de servidumbre de protección (07016145).

— Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda

Recomendación sobre la necesidad de elaborar una norma para garantizar el disfrute de una vivienda digna.

Se recomendó que se apruebe una ley que garantice de forma efectiva e inmediata el derecho constitucional y estatutario de los ciudadanos con vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; se debería fijar en sus planes de vivienda y suelo y en los presupuestos autonómicos los recursos económicos suficientes destinados a la efectividad de ese derecho, también ese objetivo con una mejor gestión del parque de viviendas de la Administración, inspiradas en los principios de coordinación, celeridad y eficacia (10027266).

1.2.3. Administración local

1.2.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Recomendación sobre la práctica denominada «botellón» en el municipio.

A través del escrito de una ciudadana que denunciaba la celebración asidua de «botellones» en el barrio de La Garena, de Alcalá de Henares, donde reside, se recomendó al Ayuntamiento de dicha localidad que ejerciera las funciones tanto de inspección como de control y sancionadoras, que eviten esta práctica que impide el normal descanso de los vecinos y ocasiona numerosos destrozos a las propiedades privadas y municipales (10014241).

1.2.3.2. Ayuntamiento de Badajoz

Recomendación en materia de designación de espacios escolares para la celebración en los mismos de actos de campaña electoral.

Tomando en consideración el tenor literal de los preceptos de la vigente ley electoral, que encomiendan a los ayuntamientos el cometido de designar los lugares públicos disponibles de forma gratuita para la realización de actos de campaña, se recomendó al Ayuntamiento de Badajoz que, al proceder en lo sucesivo a la designación, a los referidos efectos, de instalaciones de colegios públicos, se precisasen en el correspondiente acuerdo los días y horario en que podrían ser objeto del uso electoral mencionado, de manera que este último no interfiera en el desarrollo de actividades escolares, programadas en los espacios escolares (11012488).

1.2.3.3. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación acerca de la ejecución del «Plan alquila para jóvenes».

Se recomendó al Ayuntamiento que cuando realice alguna campaña publicitaria de impacto social, para divulgar subvenciones y otras ayudas a la vivienda, informe de forma expresa y clara de las limitaciones presupuestarias, temporales, legales o de otro tipo previstas y que realice las mismas labores de difusión y publicidad cuando, por exigencias de nuevas necesidades, se modifiquen las previsiones de ayudas que antes había aprobado y publicitado (10024763).

1.3. Recomendaciones pendientes

1.3.1. Administración General del Estado

1.3.1.1. Ministerio de Economía y Hacienda

— Secretaría de Estado de Economía

Recomendación sobre la ampliación de la vigencia y el ámbito de aplicación de la Línea ICO-Moratoria Hipotecaria.

Dado que la vigencia de la Línea ICO-Moratoria Hipotecaria ha finalizado, y teniendo en cuenta el preocupante crecimiento de desempleo y de las ejecuciones hipotecarias, así como la baja utilización de los recursos financieros inicialmente estimados para esta línea de financiación, se ha considerado necesario que se valore la oportunidad de ampliar la vigencia y el ámbito de aplicación de la citada Línea ICO-Moratoria Hipotecaria, o se prevean otras medidas para paliar las consecuencias de esta situación tan negativa para las familias y los ciudadanos abocados a la exclusión social (09009222).

— Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

Recomendación sobre información a los ciudadanos por el personal de las distintas Oficinas del Padrón Municipal de España.

Se ha puesto de manifiesto en esta Institución la disconformidad con la insuficiente información que la población española recibe en relación a los efectos de la realización de cambios en el Padrón municipal de habitantes; puesto que muchos ciudadanos creen que, una vez modificados sus datos en el padrón, estos se actualizan en el conjunto de la Administración. El problema radica en que, por desconocimiento, no reciben las notificaciones en su nuevo domicilio, lo que conlleva la imposibilidad de poder presentar los correspondientes recursos en plazo.

Con el fin de solucionar esta situación, se recomendó que el personal al servicio de las distintas oficinas del Padrón municipal comunique a los ciudadanos que se dirijan a las mismas a realizar trámites que el cambio en el padrón no implica la modificación de su domicilio fiscal, ni de su dirección en las bases de datos de otros organismos públicos.

Para la implementación de esta medida sería suficiente el envío de una circular por vía electrónica a los distintos municipios que cuenten con una oficina del Padrón municipal; y la misma supondría una mejora de la información de los ciudadanos no sólo en el ámbito tributario sino en el conjunto de sus actuaciones administrativas (11002848).

— Agencia Estatal de Administración Tributaria

Recomendación sobre la necesidad de corregir la insuficiencia de información en los anuncios de subastas de bienes inmuebles y otros, publicados en su página electrónica oficial.

Se dirigió al Defensor del Pueblo una ciudadana que había adquirido una finca de carácter rústico en Cartagena (Murcia), objeto de subasta realizada por la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En la información proporcionada en la página electrónica de la Agencia figuraba que existía una construcción sobre la finca, y esta pudo comprobar que se trataba de una vivienda en una visita realizada a la finca. A pesar de que toda la subasta siguió los preceptivos trámites legales no le es posible protocolizar la construcción ni inscribirla en el

Registro de la Propiedad, lo que limita sus facultades dominicales. Tras realizar diversas indagaciones, ha averiguado que la citada construcción se halla fuera de ordenación y no le es posible proceder con los trámites que le permitan legalizarla. La Agencia insiste en que lo que se subastaba era solamente la finca rústica y que la construcción figuraba con carácter informativo, pero no era parte del procedimiento.

Examinados los anuncios que sobre subastas figuran en la página electrónica de la Agencia se aprecia la insuficiencia de información para poder formar la voluntad libremente, por lo que se recomendó corregir dichas deficiencias, procediendo a describir adecuadamente los bienes y se garantice la comprensión adecuada del bien objeto de subasta, con todas sus características y, muy particularmente, las limitaciones jurídicas que dicho bien pueda padecer o a las que deba someterse, de modo que la voluntad de los concurrentes a los procedimientos de adjudicación, sea cual fuere su modo de tramitación, medio de acceso, el tipo de bien y las circunstancias, se forme con entera libertad, y quede perfectamente garantizada la seguridad jurídica de las operaciones que deriven de ellos, en cumplimiento de los artículos 9, 24 y 33 de la Constitución española (09020244).

1.3.1.2. Ministerio de Educación

— Secretaría General de Universidades

Recomendación sobre armonización de las fórmulas utilizadas por las distintas universidades para expresar y ponderar las calificaciones obtenidas por los alumnos.

El actual sistema normativo para el cálculo de la nota media de los expedientes académicos de los estudiantes universitarios propicia que sean muy diversas las fórmulas utilizadas por las distintas universidades, para expresar y ponderar las calificaciones obtenidas, lo que provoca diferencias entre los alumnos a la hora de someterse a situaciones de concurrencia competitiva, en las que la calificación del expediente académico es considerado a efectos de evaluar los méritos de los participantes. Por tanto, se recomendó al Ministerio de Educación que previo informe del Consejo de Universidades, se establezcan con carácter general y para su aplicación en todo el Estado, las instrucciones, precisiones o modificaciones normativas que fijen con la máxima claridad los criterios aplicables por todas las universidades españolas respecto al cálculo de la nota media de los expedientes académicos universitarios de los estudiantes, y la información que deben recoger sus certificaciones académicas (11001107).

— Dirección General de Política Universitaria

Recomendación para corregir la demora en la publicación de la convocatoria de los préstamos para los estudios de máster en el curso 2010-2011, dentro del Programa Préstamos-Renta Universidad.

Ya en el informe anual correspondiente al año 2009 alertaba esta Institución sobre la demora en la publicación de la orden que debía regular los préstamos para la realización de los estudios de máster en el curso 2009-2010 al amparo del Programa Préstamos-Renta Universidad, dirigido a ayudar a jóvenes graduados a financiar suficientemente estos estudios y a afrontar, a su vez, otros gastos personales vinculados a la realización de los mismos. En su momento para tratar de justificar esta demora la Dirección General de Política Universitaria aludió a las modificaciones introducidas en la orden de convocatoria respecto a las de cursos anteriores y a los diversos trámites administrativos que debían superarse antes de proceder a la publicación de dicha orden, publicación

esta que no se produjo hasta el mes de noviembre de 2009, cuando ya estaba muy avanzado el primer trimestre del curso académico correspondiente.

En la siguiente convocatoria no solo no se corrigió esa deficiencia sino que sufrió una demora aún mayor, ya que no se publicó hasta el 18 de diciembre de 2010, cuando el primer trimestre del curso académico ya había finalizado. Nuevamente las razones aducidas para explicar ese retraso apuntaban a la complejidad de los trámites administrativos inherente a este tipo de convocatorias, a lo que se adicionaba en esta ocasión la necesidad de dar cumplimiento a los requerimientos derivados de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, de adopción de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, así como a la necesidad de proceder a la aprobación y posterior suscripción de un convenio con el Instituto de Crédito Oficial, al ser dicha entidad la que articularía la concesión final de estos préstamos.

De acuerdo con el calendario de tramitación proporcionado por el Ministerio de Educación, quienes han sido solicitantes de estos préstamos en la convocatoria 2010-2011 no han podido hacerlo hasta meses después de haber tomado la decisión de proseguir sus estudios y haber afrontado los gastos correspondientes, ni saber si iban a ser beneficiarios o no de los mismos ni obtener los fondos correspondientes hasta la práctica finalización del curso académico. Esta circunstancia dificulta, cuando no impide, el objetivo de este programa de préstamos que es posibilitar la realización o continuación de estudios a aquellos alumnos cuya situación económica y personal no se lo permite sin la financiación derivada de tales préstamos.

Como por unas u otras razones en los últimos ejercicios se han producido retrasos tanto en la convocatoria como en el proceso de concesión y formalización de los préstamos, se trasladaron a la Dirección General de Política Universitaria tres recomendaciones dirigidas, por una parte, a la adopción de medidas tendentes a conseguir que, cuando menos, los posibles beneficiarios de los préstamos puedan conocer en el momento de decidir la continuación de sus estudios si reúnen los requisitos necesarios para serlo; y por otra, que la obtención de los fondos tras la formalización de los préstamos se produzca cuando los estudiantes destinatarios de los mismos hayan de afrontar los gastos correspondientes (10032521).

1.3.1.3. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Transportes

Recomendación sobre el inicio del trámite para la aprobación de una norma reglamentaria.

El promotor de la queja manifestó que Aena al contratar al personal que ejerce funciones, en vuelo o en tierra, en el ámbito de la aviación civil que afectan al control del espacio aéreo y al tránsito del transporte aéreo, no exige estar en posesión de un título, licencia, autorización o certificado, de acuerdo con el artículo 58 de la Ley de Navegación Aérea. De la investigación realizada se llegó a la conclusión de que dicho artículo precisaba de un desarrollo reglamentario que no se había producido y por ello se recomendó a la Secretaría de Estado de Transportes del Ministerio de Fomento que iniciase su tramitación (10003420).

1.3.1.4. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Recomendación sobre los extranjeros indocumentados, cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y, asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la divergencia de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista: científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La presente recomendación está relacionada con la actuación de las autoridades policiales, incidiendo en el debido funcionamiento del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados, en lo relativo a la pertinente consulta antes de adoptar medida alguna, en el alta de los datos relativos al menor una vez determinada su edad (informes médicos, decretos de la Fiscalía, etc.), así como en la colaboración entre los distintos cuerpos policiales a estos efectos. Asimismo, se recomienda que se garantice el trámite de audiencia al menor, al inicio del procedimiento de determinación de la edad, dando cuenta al interesado del objeto del procedimiento y de los derechos que le asisten, especialmente la posibilidad de formular alegaciones y de recurrir la resolución emitida por la Fiscalía, en la que se determina su edad (11019586).

— Comisaría General de Extranjería

Recomendación sobre la entrada a territorio nacional de los extranjeros que se encuentran tramitando la renovación de sus autorizaciones de residencia y trabajo.

Se dirigió a esta Institución una letrada presentando una queja, en representación de un ciudadano marroquí en trámite de renovar su autorización de residencia, que con objeto de realizar un viaje a su país, solicitó una autorización de regreso ante los organismos competente, que le fue expedida. Cuando el interesado se dispuso a regresar a España, vigente su autorización de regreso, se denegó su entrada y se resolvió su retorno al país de procedencia, con motivo de haberse emitido una resolución denegatoria de su renovación de autorización de residencia el mismo día que se impidió su entrada,

resolución que no se había notificado al interesado. En consecuencia, se recomendó que se impartan instrucciones a los puestos fronterizos a fin de permitir la entrada de extranjeros que se encuentren tramitando la renovación de sus autorizaciones de residencia y trabajo (10034846).

— Subdirección General de Asilo

Recomendación sobre adopción de medidas en relación con determinadas solicitudes de protección internacional.

Una ciudadana extranjera y sus dos nietos solicitaron protección internacional en el Aeropuerto de Madrid-Barajas. Las tres solicitudes se acumularon, tramitándose de manera conjunta. En el presente caso, la madre de los menores se encontraba en España y era solicitante de protección internacional, pendiente de resolver en ese momento.

A la vista de las circunstancias concretas, así como del principio de unidad familiar, esta Institución entendió que el tratamiento diferenciado de las solicitudes de los menores hubiera supuesto una mayor garantía, permitiendo establecer con más claridad el interés superior de los menores. En consecuencia, se recomendó que se adopten medidas adecuadas para garantizar un trato diferenciado, estableciendo un procedimiento específico en las solicitudes de protección internacional que se presenten por las personas a las que se refiere el artículo 46 de la Ley 2/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Asimismo, se recomendó la evaluación de la procedencia de incluir en el Reglamento de Asilo una disposición que determine de forma expresa el derecho de las personas incluidas en dicho artículo, en particular los menores, a formular solicitudes de asilo independientes, estableciendo un procedimiento que tome en consideración el grado de madurez del menor (10033965).

— Dirección General de Tráfico

Recomendación sobre el refuerzo de las garantías en los procedimientos sancionadores de tráfico.

Como consecuencia de la tramitación de una queja pudo constatarse que en los procedimientos sancionadores, incoados por el incumplimiento de la obligación de identificar al conductor, no se remita copia de la documentación que acredita la regularidad de la notificación del requerimiento de identificación a los interesados que lo solicitan, o que alegan desconocimiento de dicho requerimiento, por lo que se recomendó que se remita tal copia, al objeto de reforzar las garantías en el procedimiento sancionador de tráfico (10012810).

1.3.1.5. Ministerio de Justicia

Recomendación sobre la necesidad de regular, mediante norma con rango de ley orgánica, el internamiento no voluntario por trastorno psíquico.

Como consecuencia de las Sentencias del Tribunal Constitucional 131/2010 y 132/2010 resulta necesario regular mediante norma con rango de ley orgánica los internamientos no voluntarios por causa de trastorno psíquico. Sobre este tema se recibieron escritos del Justicia de Aragón y del Defensor del Pueblo de Navarra. En consecuencia, se formuló una recomendación con este propósito (11001000).

Recomendación sobre el «despilfarro» del dinero público y su tipificación penal.

Tras la comparecencia de la Defensora del Pueblo el 15 de septiembre de 2011 ante el Pleno del Congreso de los Diputados, se consideró oportuno realizar al Ministro de Justicia la recomendación de que, a la vista de la insuficiente respuesta del ordenamiento jurídico ante el denominado «despilfarro» del dinero público, ejercitase la facultad de iniciativa que al Ministro de Justicia corresponde, y ordenase a los servicios competentes de ese departamento ministerial el inicio de los trabajos conducentes a una reforma del Código Penal que refuerce la respuesta del ordenamiento penal ante el uso irresponsable del dinero público por parte de autoridades y funcionarios (11019414).

— Secretaría de Estado de Justicia

Recomendación sobre el derecho de opción a la nacionalidad española.

Esta Institución ha venido recibiendo quejas en las que los interesados consideraban que la interpretación realizada por la Dirección General de los Registros y del Notariado de lo establecido en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, de la Memoria Histórica, limita de forma arbitraria lo establecido en la citada disposición, restringiendo el derecho a obtener la nacionalidad española a aquellas personas que, encontrándose en el supuesto de hecho de dicho precepto legal, aún no han accedido a la nacionalidad española y a aquellas que la obtuvieron al amparo de la Ley 36/2002, olvidando al colectivo que adquirió la nacionalidad española acogiéndose a las normas vigentes con anterioridad al año 2002.

En consecuencia, se recomendó la modificación de la Instrucción de 4 de noviembre de 2008 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre el derecho de opción a la nacionalidad española establecido en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, ampliando el ámbito subjetivo de los beneficiarios del precepto, con el fin de incluir a aquellos que optaron por la nacionalidad española al amparo de normas anteriores a la Ley 36/2002, de 8 de octubre, siempre que estén incluidos en los supuestos previstos en la mencionada disposición adicional. Asimismo, se recomendaba la resolución en sentido favorable y con la mayor brevedad posible de los recursos pendientes de resolución sobre este asunto y se impartan instrucciones para reconocer el derecho de todas aquellas personas que hayan visto denegado su recurso con anterioridad, pese a cumplir los requisitos establecidos por la citada disposición (11006934).

Recomendación sobre fundamentación en las resoluciones denegatorias de la inscripción de matrimonio dictadas por el Consulado General de España en Santo Domingo (República Dominicana).

Los interesados reclamaban por la denegación por el Consulado General de España en Santo Domingo de la inscripción de su matrimonio celebrado en la República Dominicana. Esta Institución ha comprobado que el tenor literal de esta resolución denegatoria concreta puede apreciarse en numerosas solicitudes de inscripción que hemos tenido ocasión de examinar en expedientes de presuntos matrimonios de conveniencia, cuyos recursos se encuentran en trámite ante la Dirección General de los Registros y del Notariado. Con estos antecedentes puede concluirse que dicha motivación estereotipada se ha convertido en un modelo utilizado por el Encargado del Registro Civil consular en Santo Domingo en los casos de solicitudes de inscripción de matrimonio de ciudadanos españoles con ciudadanos dominicanos (10033470).

Recomendación sobre asistencia jurídica gratuita.

Como consecuencia de la comparecencia de una abogada y Coordinadora del Servicio de Orientación Jurídica para Extranjeros del Ilmo. Colegio de Abogados de Sevilla, se han formulado las siguientes recomendaciones: que se adopten las medidas pertinentes para que todas las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita adecuen su actuación a las previsiones establecidas en la vigente normativa estatal y autonómica, a la hora de reconocer el beneficio de asistencia jurídica gratuita, llevando a cabo todas las comprobaciones y requerimientos necesarios con el fin de evitar posteriores impugnaciones del derecho en vía judicial, y que en la revisión de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, que se está llevando a cabo por el Ministerio de Justicia, se contemple la posibilidad de buscar alternativas legales que permitan a los extranjeros en situación irregular acreditar su situación de carencia de recursos económicos (10018161).

Recomendación para que se dicten, por la Dirección General de los Registros y del Notariado, instrucciones que permitan clarificar la inscripción de las adopciones realizadas por ciudadanos españoles en Etiopía, al objeto de homologar la actuación de los distintos Registros Civiles.

Los interesados, que habían tramitado un proceso de adopción internacional en Etiopía, reclamaban por las dificultades que les había ocasionado la denegación de la inscripción en el Registro Civil de Ciudad Real de sus hijos. Asimismo, comunicaban la diferente valoración del citado registro, que, a diferencia de lo actuado por el resto de Registros de Castilla-La Mancha, estaba procediendo a denegar la inscripción de los menores adoptados en Etiopía, sobre la base de lo regulado en el artículo 9.5.º del Código Civil, al entender que los efectos de la adopción constituida en Etiopía no se corresponden con los previstos en la legislación española.

Una vez iniciada la oportuna investigación, la Secretaría de Estado de Justicia informó sobre la denegación de la inscripción de la adopción solicitada por los interesados, sin hacer referencia a los motivos por los que el Registro Civil de Ciudad Real realizaba una valoración distinta al resto de registros. A la vista de lo informado, se emitió la presente recomendación dirigida a que se dicten instrucciones por la Dirección General de los Registros y del Notariado, con objeto de homologar la actuación de los distintos registros en esta materia (10034992).

Recomendación sobre fundamentación de las resoluciones dictadas por el Consulado General de España en Orán (Argelia), denegatorias de la inscripción de matrimonio.

Se dirigió a esta Institución una ciudadana española que reclamaba por la denegación de la inscripción de su matrimonio con un ciudadano argelino, a causa de haberse considerado matrimonio de complacencia. La resolución denegatoria no se encontraba motivada de manera suficiente, sin constar en la misma el razonamiento en virtud del cual dicha autoridad estableció la citada presunción, impidiendo a los interesados conocer las razones que han llevado al Encargado del Registro Civil a dictar dicha resolución (11018112).

1.3.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar

Recomendación sobre adopción de modelos transitorios, en tanto se desarrolla la disposición adicional primera de la Ley 27/2006, de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Conforme al Real Decreto 735/1993, de tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en el dominio público marítimo terrestre; a la Ley 27/2006, de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; y entre tanto se desarrolla reglamentariamente la disposición adicional 1.ª de esa ley y hasta que la Dirección General disponga del informe solicitado a la Abogacía del Estado, se recomendó que se considere que los documentos en formato digital tienen una equivalencia con el formato papel de 1 CD = 1 hoja; con una equivalencia máxima de 10 hojas (11015247).

1.3.1.7. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

— Instituto Nacional de Consumo

Recomendación sobre la adopción de medidas en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

El promotor de la queja denunció que pese a que tribunales de justicia han declarado fraudulenta la práctica de algunas compañías aéreas que para autorizar el embarque exigen a los pasajeros que lleven impreso el *check-in on-line*, sancionándoles en caso contrario, los consumidores no encontraban protección general por parte de los organismos públicos competentes. De la investigación realizada se dedujo que los citados organismos, en un informe elaborado en la 8.ª Conferencia Sectorial de Consumo, habían llegado a igual conclusión sobre la reseñada exigencia. Por ello, se recomendó al Instituto Nacional de Consumo la adopción de cuantas medidas estimen oportunas en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios del transporte aéreo, de manera que no se vean obligados a contratarlo con la obligación mencionada (11003716).

1.3.1.8. Ministerio de Trabajo e Inmigración

Recomendación para que se modifique la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con objeto de asegurar el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros indocumentados, cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad durante el procedimiento de determinación de la edad.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y, asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la divergencia de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso

la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas Jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista: científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones así como unas recomendaciones, dirigidas a las administraciones implicadas en el ámbito de sus respectivas competencias.

La recomendación, efectuada al Ministro de Trabajo e Inmigración, está dirigida a la modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España, con el objeto de asegurar el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, durante el procedimiento de determinación de la edad. A fin de garantizar el ejercicio de su derecho a ser oído de manera efectiva en un expediente cuya resolución lleva aparejadas importantes consecuencias para los interesados.

La asistencia jurídica a los menores extranjeros fue objeto de análisis exhaustivo por el Defensor del Pueblo, con motivo de la elaboración del monográfico *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España*, realizado en 2005, en el que se formuló una recomendación al Ministerio de Justicia y a la Fiscalía General del Estado, referida al establecimiento de manera individual del derecho a la asistencia jurídica gratuita de los menores extranjeros en aquellos casos en los que se aprecie colisión de intereses con sus padres o tutores, en todos aquellos administrativos o judiciales que les afecten. Sin que esta recomendación fuese aceptada (11019581).

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Recomendación para que en la adopción del protocolo marco de menores extranjeros no acompañados, se tomen en consideración las conclusiones de la jornada de trabajo sobre determinación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados, así como el documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España, que figuran en el apéndice del informe monográfico ¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad.

Se han recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable, y asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la divergencia de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista: científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La presente recomendación se dirigió a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, al objeto de que en el protocolo marco de menores extranjeros que debe impulsar dicho organismo, se tomen en consideración las conclusiones a las que se han llegado en las jornadas sobre determinación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados, así como el documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España, que se formuló con ocasión de las citadas jornadas (11019587).

— Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Recomendación sobre adopción de medidas de control respecto del pago de las prestaciones económicas.

Reconocida una prestación de incapacidad permanente total a la interesada, con fecha 25 de junio de 2006, por un período máximo de seis meses, sin embargo, la entidad gestora notificó a la compareciente las revalorizaciones anuales de su pensión efectuando el pago de la misma hasta el 25 de febrero de 2011, fecha en la que se le notificó que la pensión mencionada debió ser dada de baja el día 31 de diciembre de 2006, por no reunir el período mínimo de cotización. Por dicha razón esta Institución formuló la recomendación correspondiente al Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (11011080).

1.3.2. Administración autonómica

1.3.2.1. Comunidad Autónoma de Aragón

— Departamento de Educación

Recomendación sobre atención en los colegios públicos de las necesidades higiénicas y de cambio de vestuario de los alumnos de educación infantil.

Advertidas disfunciones relacionadas con la atención de las citadas necesidades de los alumnos, especialmente en el caso de los niños de menor edad —3 años— que inician el segundo ciclo de educación infantil en colegios públicos dependientes de la citada Consejería, se recomendó a la misma la adopción inmediata de iniciativas que permitieran garantizar la prestación por los colegios, con sus propios medios personales y materiales, de la atención higiénica y para cambios de vestuario que pudieran necesitar los alumnos durante su estancia en los mismos (10007134).

1.3.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad

Recomendación para que se establezcan criterios operativos de coordinación entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en materia de menores extranjeros indocumentados.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la diversidad de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas Jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista, científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La presente recomendación se dirige al establecimiento de criterios operativos de coordinación entre la Policía Canaria y la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con objeto, tanto de consulta y cotejo de los datos contenidos en el Registro de Menores no Acompañados, como de facilitar los datos disponibles para su inclusión en el registro (11019591).

1.3.2.3. Comunidad de Castilla y León

— Consejería de Fomento y Medio Ambiente

Recomendación para que se informe adecuadamente sobre la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE).

Se recomendó a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León que informe y oriente adecuadamente de los requisitos jurídicos o técnicos en las actuaciones que se propongan realizar los ciudadanos, así como de los proyectos de modificación de las normas que pudieran afectarles. Asimismo, que durante la tramitación de los expedientes tenga en cuenta las nuevas normas aplicables, y que evite otorgar subvenciones y ayudas por cuantía superior al importe de los créditos consignados en los programas de vivienda. Finalmente, se recomendó que no admita a trámite solicitudes de ayudas y subvenciones tan pronto como se hayan superado los límites

presupuestarios o los objetivos de viviendas previstos, y que informe de forma expresa y clara de las limitaciones presupuestarias, temporales, legales o de otro tipo previstas en los programas de ayudas (11007176).

— Universidad de Valladolid

Recomendación sobre nombramiento de Traductor-Intérprete Jurado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a los titulados en Traducción e Interpretación por la Universidad de Valladolid.

El sistema excepcional de acceso al título de Traductores-Intérpretes Jurados previsto en el Real Decreto 79/1996, de 26 de enero, en el que se exime a los Licenciados en Traducción e Interpretación de la presentación a los exámenes, pero se les exige acreditar una preparación previa específica en traducción jurídica y económica e interpretación oral, quedó desarrollado por la Orden de 21 de marzo de 1997 (*BOE* de 2 de abril) y modificado posteriormente mediante la Orden AEX/1971/2002, de 12 de julio, que deroga la anterior.

La referida orden dispone expresamente que se entenderá que los solicitantes poseen una preparación específica en determinadas materias cursadas en la licenciatura, si así se desprende de los programas de todas las asignaturas que deben facilitar al comienzo de cada año académico las universidades a la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en los que deberán figurar el código y el tipo de asignatura, el número de créditos y las horas lectivas correspondientes, las lenguas de trabajo, y el nombre del profesor que las imparte.

Con motivo de la queja presentada por tres licenciadas en Traducción e Interpretación por la Universidad de Valladolid, a las que en su día se les había denegado la concesión del título de Traductores Intérpretes Jurados por el procedimiento excepcional previsto en el Real Decreto 79/1996, de 26 de enero, se tuvo conocimiento de que la referida denegación era consecuencia de que la Oficina de Interpretación de Lenguas no contaba con los programas actualizados de las asignaturas del Plan de Estudios de la Licenciatura de Traducción e Interpretación seguido en la referida Universidad, por lo que se recomendó al rector de la misma que con el fin de facilitar la obtención del nombramiento de traductores-intérpretes jurados a sus licenciados en Traducción e Interpretación, se faciliten los mencionados programas a la repetida Oficina de Interpretación de Lenguas, con la periodicidad exigida reglamentariamente (11007625).

1.3.2.4. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Departamento de Interior

Recomendación para que se establezcan criterios operativos de coordinación entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en materia de menores extranjeros indocumentados.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y, asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la diversidad de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso la

provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista, científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La presente recomendación se dirige al establecimiento de criterios operativos de coordinación entre los Mossos d'Esquadra y la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con objeto, tanto de consulta y cotejo de los datos contenidos en el Registro de Menores no Acompañados, como de facilitar los datos disponibles para su inclusión en el registro (11019593).

1.3.2.5. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social

Recomendación sobre valoración de méritos y subsanación de defectos.

Las interesadas manifestaban que no le habían sido valorados determinados méritos en una convocatoria a la que se habían presentado por haberlos enviado fuera del plazo establecido, aun cuando alguno de ellos estaba ya en poder de la Administración convocante de la prueba, por haberlos tenido que presentar en el momento de firmar la convocatoria.

La recomendación se realizó para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71 y 35.c) y f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se valore la oportunidad de tomar en consideración los méritos ya acreditados, así como los aportados con el autobaremo, hasta el término de plazo para la presentación de la solicitud de participación.

Igualmente, para que esa Administración sanitaria interprete las bases de las convocatorias selectivas de forma que resulten plenamente compatibles con el artículo 23.2 de la Constitución, siempre en el sentido más favorable a la mayor efectividad del precepto constitucional y conforme a pautas de racionalidad y proporcionalidad y aplique en los procedimientos de selección el trámite de subsanación, también en la fase de concurso y aportación de los méritos (10033130).

1.3.2.6. Comunidad de Madrid

— Dirección General de Vivienda y Rehabilitación

Recomendación sobre creación del Registro Público de Demandantes de Viviendas de Protección Pública.

Se recomendó a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid que, a la mayor brevedad, se cree un Registro Único de Demandantes

de Vivienda Protegida que garantice la igualdad, la publicidad, la concurrencia, que impida el fraude y que sea un servicio eficaz, eficiente, cercano al ciudadano y con una validez de dos o más años (10008415).

Recomendación sobre la adaptación de las viviendas con protección pública a personas discapacitadas.

Se recomendó la aprobación de una norma que regule detalladamente las condiciones mínimas de la construcción en todos los espacios interiores de las viviendas con protección pública, reservadas y destinadas a discapacitados usuarios de silla de ruedas; con discapacidad auditiva, o con discapacidad visual, y que dicha norma sea interpretada de la forma más favorable para esas personas (10032652).

Recomendación sobre medidas de exclusión y sanción a quienes ocupan irregularmente viviendas con protección pública.

Se recomendó a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid que, entre los motivos de exclusión de las solicitudes de viviendas con protección pública para arrendamiento con opción a compra para jóvenes, también se incluya el no haber ocupado o no estar ocupando una vivienda sin título suficiente para ello, salvo abandono voluntario de la misma o, alternativamente, que se inste la inclusión de alguna medida de discriminación positiva para los solicitantes que no hayan sido ocupantes ilegales de vivienda protegida. Del mismo modo se recomendó que en la Ley que regula el régimen sancionador de viviendas protegidas de Madrid, se tipifique como una infracción y sanción específica la ocupación de viviendas vacías propiedad del IVIMA sin título suficiente para ello (11012308).

— Instituto de Realojamiento e Integración Social

Recomendación para que se apruebe un procedimiento que regule las solicitudes de cambios o permutas de viviendas pertenecientes a su patrimonio.

Se recomendó al Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS) que se promulgue una disposición general reglamentaria lo más detallada posible, que regule el procedimiento y los requisitos necesarios para autorizar el cambio o permuta en la titularidad de los contratos de viviendas que formen parte de su parque inmobiliario y que prevenga los abusos de derecho o situaciones fraudulentas (11009422).

1.3.2.7. Comunidad Autónoma del País Vasco

— Departamento de Interior

Recomendación para que se establezcan criterios operativos de coordinación entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en materia de menores extranjeros indocumentados.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la diversidad de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas Jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista, científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La presente recomendación se dirige al establecimiento de criterios operativos de coordinación entre la Ertzaintza y la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con objeto, tanto de consulta y cotejo de los datos contenidos en el Registro de Menores no Acompañados, como de facilitar los datos disponibles para su inclusión en el registro (11019594).

1.3.2.8. Comunitat Valenciana

— Consejería de Justicia y Bienestar Social

Recomendación para que se deje sin efecto la exigencia de la presentación del número de identificación de extranjero (NIE) en los expedientes de solicitud de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunitat Valenciana, en los que algún miembro de la pareja ostente una nacionalidad extranjera.

Se han dirigido al Defensor del Pueblo ciudadanos extranjeros denunciando la exigencia de presentar el número de identificación de extranjero al solicitar la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunitat Valenciana, en el caso que algún miembro de la pareja ostente nacionalidad extranjera.

Una vez iniciada la oportuna investigación, la Consejería de Bienestar Social informa del incremento en el Registro Administrativo de Uniones de Hecho de expedientes de inscripción en los que uno de los miembros de la pareja es extranjero, estimando procedente integrar la normativa de extranjería en la instrucción y resolución de estos procedimientos, en particular, aquellos preceptos del Reglamento de extranjería referidos a los derechos y obligaciones de los extranjeros en relación con su documentación, así como el precepto referido al número de identidad de extranjero (arts. 100 y 101 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, y 205 y 206 del vigente Reglamento de extranjería, aprobado mediante Real Decreto 557/2011, de 20 de abril).

Asimismo, se pone de manifiesto que el número de identificación de extranjeros vendría a ser equivalente al DNI de los nacionales (aunque sin acreditar la identidad), complementando al pasaporte. Por lo que es requerido tanto a los ciudadanos de la Unión Europea como a los ciudadanos extranjeros de terceros países.

Concluye el informe remitido que al tener este registro un carácter administrativo es de aplicación la normativa de extranjería mencionada, a diferencia del Registro Civil que tiene naturaleza civil y se refiere a derechos fundamentales de la persona (nacimiento, extinción de la personalidad, filiación, nacionalidad, matrimonio).

A la vista de la normativa aplicable y de la jurisprudencia constitucional, y en consonancia con el espíritu del Real Decreto 61/2002, de 23 de abril, que regula las Uniones de Hecho en la Comunitat Valenciana, cuyo objetivo queda expuesto en su preámbulo, esta Institución ha entendido que no cabe coartar el derecho a la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho a los solicitantes que cumplen los requisitos establecidos en la propia ley, sobre la base de la exigencia de un documento que no acredita la identidad del interesado y que además no se exige en el expediente matrimonial. Por tanto, la exigencia del NIE no solo obstaculiza la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de los solicitantes cuando uno de ellos es extranjero, sino que impide de facto la inscripción en muchos casos, afectando dicha actuación, además, a ciudadanos españoles en todos aquellos supuestos en los que uno de los miembros de la pareja es español (11007605).

1.3.2.9. Varias comunidades autónomas

— Consejería de Gobernación de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Departamento de Presidencia y Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón; Consejería de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias; Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de la Comunidad Autónoma de Canarias; Consejería de Presidencia y Justicia de Cantabria; Departamento de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cataluña; Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Comunidad Autónoma de Galicia; Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid; Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior de la Comunidad Foral de Navarra; Departamento de Justicia y Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad Autónoma de La Rioja

Recomendaciones sobre el establecimiento de un servicio especializado para la estimación de la edad, que esté en condiciones de realizar las pruebas y exámenes necesarios de forma ágil, centralizada y sobre la base de protocolos comunes.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y, asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la divergencia de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se anali-

zan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista, científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La presente recomendación, efectuada a distintas administraciones, se refiere al establecimiento de un servicio especializado para la estimación de la edad, que esté en condiciones de realizar las pruebas y exámenes de forma ágil, centralizada y sobre la base de protocolos comunes, lo que evitaría su realización en servicios de urgencia, así como la intervención de profesionales médicos sin experiencia en este tipo de pericias.

Asimismo, se solicita que se promueva la formalización de un protocolo interinstitucional que permita el intercambio de pruebas e informes forenses por cualquier instituto de medicina legal o servicio forense, evitando la repetición innecesaria de pruebas radiológicas (11019554, 11019556, 11019558, 11019559, 11019561, 11019563, 11019571, 11019568, 11019575, 11019573, 11019567).

— Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Aragón; Consejería de Bienestar Social del Principado de Asturias; Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias; Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de Cantabria; Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; Departamento de Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña; Consejería de Salud y Política Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Consejería de Trabajo y Bienestar de la Comunidad Autónoma de Galicia; Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta

Recomendaciones para que, a fin de dar cumplimiento a la previsión del artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se designen recursos para ofrecer una acogida apropiada al interesado durante la sustanciación del expediente de determinación de la edad.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y, asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la diversidad de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso, la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas Jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se

analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista: científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La presente recomendación se dirige a las administraciones responsables de los servicios de protección de menores, al objeto de que se designen recursos para ofrecer una acogida apropiada al interesado durante la sustanciación del expediente de determinación de edad. Del mismo modo, se recomienda que se dicten instrucciones a los centros y recursos de protección de menores, para que pongan en inmediato conocimiento de la Fiscalía y del Cuerpo Nacional de Policía el ingreso de cualquier extranjero cuya minoría de edad no esté documentalmente establecida o no haya sido determinada por decreto de la Fiscalía (11019607, 11019608, 11019610, 11019612, 11019615, 11019619, 11019620, 11019621, 11019609, 11019627 y 11019628).

1.3.3. Administración local

1.3.3.1. Ayuntamiento de Cáceres

Recomendación sobre la adopción de medidas de restablecimiento del orden urbanístico infringido.

Se recomendó al Ayuntamiento que inspeccione, preserve y restablezca el orden urbanístico infringido, e impida que infracciones urbanísticas detectadas se consoliden por el mero transcurso del tiempo (0303622).

1.3.3.2. Ayuntamiento de Candeleda (Ávila)

Recomendación sobre formalidades en las convocatorias de empleo público.

Al observar que la publicación por el tribunal calificador de las actas de un proceso selectivo carecía de pie de recurso, y que en las bases de la convocatoria no se establecían las oportunas vías de impugnación, se recomendó que, como garantía en favor de los ciudadanos que pretendían participar en los procesos selectivos y en aras de los principios de buena fe y seguridad jurídica, se incluyese, entre las bases de próximas convocatorias así como en los actos por los que se resuelven los citados procesos selectivos, la posibilidad y requisitos para su impugnación al amparo de lo previsto en las normas reguladoras del procedimiento administrativo (10013382).

1.3.3.3. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz)

Recomendación sobre denegación de la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para los vehículos matriculados a nombre de personas con discapacidad.

Se dirigió al Defensor del Pueblo un ciudadano que, en su calidad de perceptor de una pensión de invalidez absoluta, había solicitado en aplicación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, y el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, la exención reconocida para los vehículos matriculados a nombre de discapacitados por el artículo 93.1.e) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las

Haciendas Locales. Tras realizar la oportuna investigación se determina la necesidad de modificar la ordenanza reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para adaptarla a dicha ley, sin exigir, según el tenor literal tanto de esta como del real decreto citado, más documentación administrativa que la justificación de la condición de perceptor de una pensión por discapacidad en grado de total (09018088).

1.3.3.4. Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (Cantabria)

Recomendación sobre la formalización del Acta de entrega de los viales de una urbanización y se asuman por el Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna las obligaciones de mantenimiento derivadas de lo anterior.

La queja versaba sobre la falta de mantenimiento de los viales de una urbanización, alegando el Ayuntamiento que no se había producido la entrega de los mismos y la aceptación por parte de la Corporación. Como se comprobó que tanto la entrega como la aceptación ya se habían producido hace más de veinte años, y sólo faltaba formalizar el Acta del Acuerdo aprobado en su día por el Pleno municipal, se formuló la consiguiente recomendación para la formalización del acta y la asunción de las correspondientes obligaciones (10034990).

1.3.3.5. Ayuntamiento de Ourense

Recomendación sobre la adopción de medidas de restablecimiento del orden urbanístico infringido.

Se recomendó al Ayuntamiento que inspeccione, preserve y restablezca el orden urbanístico infringido y ejerza la potestad sancionadora, con la máxima diligencia (10005902).

1.3.3.6. Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid)

Recomendación sobre cobro indebido de tasa por utilización del dominio público.

Se dirigió al Defensor del Pueblo un ciudadano de la localidad madrileña de Pozuelo de Alarcón, por haber sido obligado a pagar una tasa por utilización del dominio público por la entrada de vehículos a su vivienda, a pesar de que su vivienda se halla ubicada en una urbanización privada, cuyas calles, también privadas, son mantenidas y costeadas por la comunidad de propietarios de dicha urbanización, que debería ser el titular de la tasa por el acceso que desde el vial público tiene la urbanización, tasa que luego debería ser repercutida entre los propietarios de las viviendas. Tras sugerir al Ayuntamiento la anulación de la tasa citada y responder éste que ello vulneraría la ordenanza que aprueba la tasa, se procedió a recomendar que en cumplimiento de los artículos 20 a 27 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se modificara la ordenanza citada aprobada por ese Ayuntamiento el 17 de octubre de 2007, constituyendo sujeto pasivo a quien tiene tal condición según el artículo 23.d) del citado texto legal y no a los propietarios de viviendas ubicadas en calles privadas (09005714).

1.3.3.7. Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz)

Recomendación para la adecuación de una ordenanza municipal en relación con la acreditación de minusvalía.

El Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) denegó a un ciudadano la exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, a pesar de tener reconocida una discapacidad por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social que acredita que padece incapacidad total, porque la Ordenanza número 2, reguladora del Impuesto, exige certificado acreditativo de la minusvalía y grado de la misma, expedido por la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.

Esta Institución recomendó que se reconociera acreditada la minusvalía con la resolución o certificación correspondiente del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en cumplimiento de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, para el mejor cumplimiento de los fines de igualdad, equiparación e integración recogidos en la citada ley (10022889).

1.3.3.8. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Recomendación sobre la adopción de medidas de restablecimiento del orden urbanístico infringido.

Se recomendó al Ayuntamiento que inspeccione, preserve y restablezca el orden urbanístico infringido y ejerza la potestad sancionadora, con la máxima diligencia (10018330).

1.3.3.9. Ayuntamiento de Valdetorres (Badajoz)

Recomendación sobre acceso al empleo público.

El interesado, de etnia gitana, alegaba trato discriminatorio al no conseguir su inclusión en la bolsa de trabajo del consistorio, por lo que se recomendó que se adoptasen las medidas necesarias para que se aprueben las bases que han de regir el proceso selectivo para la constitución de la bolsa de empleo y se incluyan en las indicadas bases las previsiones oportunas para una efectiva valoración de los méritos y capacidades de los candidatos, garantizando el acceso al empleo público mediante un procedimiento que respete los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, de acuerdo con los artículos 14 y 23.2 en relación con el 103.1 de la Constitución (10001721).

1.3.3.10. Ayuntamiento de Valdés. Luarca (Asturias)

Recomendación sobre contratación.

Una organización sindical manifestaba que podría estar habiendo contrataciones laborales irregulares que permitiría la conversión en contratados con carácter indefinido del personal que había sido contratado con cargo a subvenciones, por lo que se recomendó al consistorio que extreme su actuación en la gestión de sus recursos humanos adecuando a las estrictas necesidades de personal la contratación laboral que deba llevar a cabo, ajustada a la normativa laboral (10004135).

1.3.3.11. Varias administraciones locales

— Diputación Foral de Araba/Álava; Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Guipuzkoa

Recomendaciones para que, a fin de dar cumplimiento a la previsión del artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se designen recursos para ofrecer una acogida apropiada al interesado durante la sustanciación del expediente de determinación de la edad.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y, asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la diversidad de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas Jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista: científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La presente recomendación se dirige a las administraciones responsables de los servicios de protección de menores, al objeto de que se designen recursos para ofrecer una acogida apropiada al interesado durante la sustanciación del expediente de determinación de edad. Del mismo modo, se recomienda que se dicten instrucciones a los centros y recursos de protección de menores, para que pongan en inmediato conocimiento de la Fiscalía y del Cuerpo Nacional de Policía el ingreso de cualquier extranjero cuya minoría de edad no esté documentalmente establecida o no haya sido determinada por decreto de la Fiscalía (11019632, 11019633 y 11019635).

1.4. Otros

1.4.1. Fiscalía General del Estado

Recomendación sobre actuaciones en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de

los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y, asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la divergencia de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas Jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista: científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como unas recomendaciones dirigidas a las administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La recomendación efectuada, está dirigida a la Fiscalía General del Estado, con el siguiente tenor literal:

1. Que se dicte una instrucción sobre actuación del Ministerio Fiscal en los procedimientos de determinación de la edad previstos en el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que recoja, entre otros extremos, los siguientes aspectos:

a) Que en los casos en los que los cuerpos policiales pongan en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de un extranjero indocumentado cuya minoría de edad resulte dudosa, se acuerde dar traslado al servicio médico forense o al especialista en medicina legal competente, a fin de que éste pueda evaluar la procedencia de realizar pruebas médicas que permitan la estimación de su edad biológica y señale los métodos diagnósticos a emplear en cada caso.

b) Que se facilite al servicio médico forense o al especialista en medicina legal designado, para realizar el estudio de estimación de la edad, la información y los resultados de las pruebas disponibles a través de los registros policiales, junto con la justificación de la necesidad de proceder a la realización de nuevas pruebas.

c) Que se instruya a los profesionales médicos acerca de la obligación de informar a los interesados sobre el alcance y las consecuencias de las pruebas a realizar, de manera que les resulte comprensible, y sobre la necesidad de recabar su consentimiento para la realización de las mismas.

d) Que en la solicitud de informe al servicio médico forense o al especialista en medicina legal, el objeto de la pericia se extienda a examinar la existencia de indicios de cualquier forma de violencia o maltrato.

e) Que, una vez recabado el informe médico forense, y antes de dictar el decreto por el que se fija la edad, se celebre una comparecencia con el interesado con

la debida asistencia y en presencia de intérprete, en caso de resultar necesario, en que se le pondrá de manifiesto el resultado de dicho informe, con indicación de las pruebas utilizadas, a fin de que puedan formularse las alegaciones que se estimen oportunas.

f) Que, dejando a salvo el supuesto de intervención judicial, se vele para que cualquier prueba médica encaminada a la determinación de la edad sólo pueda realizarse por haberlo así acordado el Ministerio Fiscal.

g) Que se establezcan las necesidades de protección inmediata adecuadas a cada caso y se impartan instrucciones a los cuerpos policiales actuantes para que, en tanto dure el proceso de determinación de la edad, coordinen sus actuaciones con los servicios de protección competentes.

h) Que, en la labor de coordinación del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados que corresponde a esa Fiscalía General, se promuevan medidas para garantizar el acceso al registro de todos los datos y circunstancias reseñables, con independencia del cuerpo policial o la entidad de protección de menores que tenga atribuida la responsabilidad sobre el interesado.

2. Que se revisen las indicaciones efectuadas en la Consulta 1/2009, sobre algunos aspectos relativos a los expedientes de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados, a la luz de la nueva redacción dada al artículo 392 del Código Penal, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 5/2010 (11019582).

1.4.2. Consejo General de Colegios de Médicos

Recomendación sobre pruebas diagnósticas sin indicación terapéutica, con vistas a estimar la edad de una persona.

Se ha recibido en los últimos años en esta Institución un número muy importante de quejas sobre irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros, en los casos en los que esta no era indubitada. Tras realizar multitud de actuaciones en este sentido, se detectaron importantes deficiencias en estos procedimientos, por lo que se consideró oportuno impulsar la aplicación de un protocolo común, que clarifique los requerimientos técnicos necesarios para que esta actuación sea científicamente aceptable y asimismo, unifique la actuación en estos supuestos, dada la divergencia de estos procedimientos según la Comunidad Autónoma, e incluso la provincia en la que se encontrara el menor, el hospital en el que se realizaran las pruebas médicas, la intervención o no de médico forense, etcétera.

Con este motivo, el Defensor del Pueblo impulsó la celebración de unas jornadas de trabajo en las que se ha contado con la aportación de todos los actores implicados en esta materia: profesionales médicos de distintas especialidades (forenses, radiólogos y odontólogos), representantes de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, del Cuerpo Nacional de Policía, de organizaciones internacionales y de entidades no gubernamentales.

A consecuencia de las citadas Jornadas, se publicó por esta Institución el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad,* en el que se analizan detalladamente estas actuaciones desde distintos puntos de vista: científico, administrativo, jurídico, práctico, etc. Asimismo, se incluían unas conclusiones, así como

unas recomendaciones dirigidas a las administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La recomendación se efectúa al Consejo General de Médicos y está referida a la realización de las pruebas diagnósticas:

1. Que se recuerde a los colegiados que las pruebas diagnósticas sin indicación terapéutica, con vistas a estimar la edad de una persona, sólo deben realizarse por orden de la autoridad judicial o del Ministerio Fiscal.
2. Que se recuerde a los colegiados que, con ocasión de la realización de exámenes o pruebas médicas que tengan finalidad terapéutica, no deben emitirse informes u opiniones sobre la edad probable de un sujeto (11019584).

2. SUGERENCIAS

2.1. Sugerencias admitidas

2.1.1. Administración General del Estado

2.1.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios

Para que se conceda un visado de residencia temporal a la interesada, progenitora de menor español y pareja debidamente probada de ciudadano español (10001767).

Para que se revise el expediente de visado del hijo de la compareciente y se requieran los documentos que deben ser aportados para su expedición (10006729).

Para que se proceda a la revocación de la denegación del visado de reagrupación familiar solicitado por la interesada, salvo prueba fehaciente de la existencia de un matrimonio simulado (11011491).

Sobre asistencia consular a los presos españoles en Río de Janeiro (Brasil) (11012681).

Para que se revoque la resolución dictada por el Consulado General de España en Santo Domingo (República Dominicana), denegatoria del visado de reagrupación familiar del cónyuge de la reagrupante y se dicte nueva resolución concediéndole el visado solicitado (10013043).

Para que se facilite la emisión de un visado a favor de la interesada, progenitora de menor español y pareja debidamente probada de ciudadano español (11016726).

Para que se impartan las instrucciones oportunas con el fin de revocar la resolución denegatoria de visado dictada por el Consulado General de España en Santo Domingo, retrotrayendo las actuaciones a un momento anterior y requiriendo la subsanación de la solicitud, en el supuesto de que se estime necesario (10018535).

2.1.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda

— Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas

Sobre resolución expresa y motivada de las solicitudes formuladas por la interesada (10012567).

— Gerencia Territorial del Catastro en Barcelona

Sobre inaplicabilidad del artículo 18.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, en cuanto a los efectos de las resoluciones de expedientes de subsanación de discrepancias (10009956).

2.1.1.3. Ministerio de Fomento

— Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental

Sobre responsabilidad patrimonial por daños causados en finca rústica, a consecuencia de la canalización de las aguas pluviales de la autovía de La Plata A-66. Tramo: Béjar-límite provincia de Cáceres (10013930).

2.1.1.4. Ministerio del Interior

— Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

Sobre mejora de las carreteras de acceso a los centros penitenciarios situados en Alcalá de Henares (Madrid) (10010388).

— Subdirección General de Asilo

Para que se impartan las instrucciones oportunas a fin de individualizar la solicitud de protección internacional de la menor interesada, que se ha tramitado conjuntamente con la de su acompañante mayor de edad (11022305).

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Sobre limpieza de los calabozos de la Comisaría Local del Cuerpo Nacional de Policía de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife) (10009500).

Sobre resolución relativa a la cancelación de datos obrantes en el fichero SIDENPOL (10023722).

Sobre la investigación de ataques y actos vandálicos en un caso concreto (10028902).

— Comisaría General de Extranjería y Fronteras

Para que, a la vista de las razones excepcionales de índole humanitaria que concurren en su caso, se autorice la entrada en la península de la interesada, de nacionalidad marroquí, que inició la tramitación de expediente matrimonial con un ciudadano español (10023091).

— Comisaría de Policía Nacional de Móstoles (Madrid)

Para que se proceda al archivo del expediente sancionador incoado al interesado, que presentó en un formulario inadecuado su solicitud de renovación de autorización de residencia de larga duración (11021670).

2.1.1.5. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Para que la Dirección General de los Registros y del Notariado adopte las medidas necesarias a fin de resolver el expediente matrimonial del interesado, en ejercicio de las competencias de supervisión de los registros civiles que tiene atribuidas (10001811).

2.1.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar

Sobre posible nuevo deslinde del dominio público marítimo-terrestre (07016145).

— Servicio Provincial de Costas de Alicante

Para que se replantee inmediatamente la línea de dominio público marítimo terrestre en el lugar referido en la solicitud del interesado (10011764).

— Confederación Hidrográfica del Miño-Sil

Para que se reconozca la condición de interesado en el procedimiento sancionador de quien ostente derechos que puedan resultar afectados por la resolución final del mismo y que, en consecuencia, se le comunique tal condición y sus derechos al respecto (10003751).

2.1.1.7. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

— Delegación del Gobierno de la Comunidad de Madrid

Para que se revoque la resolución de expulsión dictada contra la interesada con el fin de permitir su regularización, teniendo en cuenta su condición de madre de tres menores españoles (10015094).

Se formularon sendas sugerencias para que se valore la procedencia de revocar las resoluciones de archivo de las solicitudes de renovación de la autorización de residencia y trabajo presentada por los interesados, una vez que fueron abonadas las tasas correspondientes (10016178, 11011515 y 10034759).

Para que se estime la solicitud de revocación de la resolución de expulsión del interesado, padre de un menor español y de una menor nacida en España que se encuentran a su cargo (11004252).

Para que se archive el expediente de extinción de la autorización de residencia expedida a favor del interesado, al estar fundamentada exclusivamente en el cumplimiento de su mayoría de edad (11007151).

Para que se archive el expediente de extinción de la autorización de residencia expedida a favor del interesado, al estar fundamentada exclusivamente en el cumplimiento de su mayoría de edad (11007151).

Para que se proceda a la revocación de oficio de la sanción de expulsión y de la devolución dictada a nombre del interesado, titular de visado, por haber formalizado su relación de pareja de hecho con una ciudadana española, siempre que no existan razones de orden público que lo impidan (11018803).

— Delegación del Gobierno en Cantabria

Para que se proceda a la revocación de la sanción de prohibición de entrada del interesado en el territorio español y a la supresión de la anotación en todos los registros policiales, con el fin de que pueda solicitar el visado correspondiente y acceder a territorio nacional para continuar los trámites de la autorización concedida (11016464).

— Subdelegación del Gobierno en Albacete

Para que, siempre que no existan razones de orden público o de seguridad pública que lo impidan, se proceda a la revocación de oficio de la resolución de expulsión que afecta al interesado, al que se concedió cita para la celebración de matrimonio con una ciudadana española, estando pendiente de resolución judicial el recurso presentado contra la denegación de su solicitud de residencia (11005918).

— Subdelegación del Gobierno en Alicante

Para que, siempre que no existan razones de orden público o de seguridad pública que lo impidan, se proceda a la revocación de oficio de la resolución de expulsión que afecta al interesado, al que se concedió cita para la celebración de matrimonio con una ciudadana española, estando pendiente de resolución judicial el recurso presentado contra la denegación de su solicitud de residencia (11005918).

— Subdelegación del Gobierno en Araba/Álava

Para que se conceda al interesado una autorización de residencia que retrotraiga sus efectos al momento en el que fue puesto a disposición del Servicio de Protección de Menores de la Diputación Foral de Araba/Álava (10017195).

— Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Para que se adopten las medidas necesarias para conceder autorización de residencia a la interesada, cuyo cónyuge e hijo tienen el estatuto de refugiados (11002221).

— Subdelegación del Gobierno en Cádiz

Para que se revoque la resolución de expulsión del interesado, que fue imputado en un procedimiento judicial, siendo posteriormente absuelto, sustituyendo el período de prohibición de entrada de diez años por el mínimo legalmente previsto (11007688).

— Subdelegación del Gobierno en Granada

Para que se revoque la sanción de expulsión impuesta y se sustituya, en su caso, por multa, al objeto de permitir que el interesado, que fue tutelado en varios centros de menores, pueda regularizar su situación (10015717).

— Subdelegación del Gobierno en Las Palmas

Para que, conforme a la normativa vigente en materia de extranjería, se facilite la preceptiva asistencia jurídica a los tres polizones llegados al puerto de Las Palmas de Gran Canaria el día 12 de agosto de 2011, a fin de que se les realicen las correspondientes entrevistas en presencia letrada y reciban el debido asesoramiento (11018405).

— Subdelegación del Gobierno en Málaga

Para que se proceda a la revocación de la resolución dictada contra la interesada, dando traslado a la Comisaría de Ronda de la decisión adoptada, a fin de que se ordene su puesta en libertad, y para que se le otorgue, de manera urgente, nueva cita al objeto de que pueda solicitar la autorización de residencia por arraigo (11016687).

— Subdelegación del Gobierno en Toledo

Para que se revoque de oficio la sanción económica impuesta al interesado, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos materiales exigidos para que prospere su solicitud de autorización de residencia de larga duración (10030583).

2.1.2. Administración autonómica

2.1.2.1. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda

Para que se conteste expresamente al escrito que el interesado dirigió a esa Consejería, informándole sobre lo solicitado acerca de la obtención de las subvenciones o beneficios que pudieran corresponderle por la compra de una vivienda (10002624).

2.1.2.2. Comunidad de Castilla y León

— Consejería de Fomento y Medio Ambiente

Sugerencia acerca de la deficiente información facilitada por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León por no informar, antes de presentar una solicitud de visado y financiación convenida para una vivienda, de que se iba a eliminar la ayuda estatal directa a la entrada (AEDE) (11007176).

— Consejería de Sanidad

Para que, en función del criterio sustentado por los especialistas médicos del servicio de neurología del Complejo Hospitalario de Segovia, se facilite al interesado tratamiento de rehabilitación en un centro específico de atención al daño cerebral sobrevenido (DCS) y se valore la viabilidad de dictar las instrucciones oportunas, en orden a que la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León asuma directamente el coste de dicho tratamiento (11006638).

2.1.2.3. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Fomento

Para que revoque la resolución por la que se acordó la pérdida del derecho a la adjudicación de la vivienda de promoción pública que la interesada venía disfrutando, ya que se dictó cuando había caducado el procedimiento y no se aportaron en forma debida las pruebas en las que se fundamentaron los cargos, además de otras irregularidades procedimentales (10003575).

2.1.2.4. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Hacienda

Sobre el derecho a ser tratado con la debida deferencia por la Administración tributaria (10012084).

2.1.2.5. Comunidad de Madrid

— Consejería de Sanidad

Para que se eliminen las situaciones perjudiciales que pudieran derivarse de la supresión del Consejo de Salud de la Comunidad de Madrid (11005742).

— Viceconsejería de Asistencia Sanitaria

Sobre posible responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con la atención sanitaria prestada en el servicio de urgencias del hospital Gregorio Marañón a una menor (11002396).

— Dirección General de Vivienda y Rehabilitación

Para que se conteste de forma expresa una reclamación sobre el Plan Alquila de la Comunidad de Madrid (10004252).

Para que se conteste de forma expresa la solicitud de un emigrante español retornado, excluido por no cumplir 10 años de empadronamiento (10019421).

Para que se adjudique una vivienda de promoción pública de especial necesidad a una madre con siete hijos, que vive en una chabola en el campo y con amenaza de desalojo (10019991).

Se formularon sendas sugerencias para que se contesten de forma expresa los recursos de reposición interpuestos por los interesados contra la denegación de la petición de la ayuda cheque-vivienda en la Comunidad de Madrid (10020328, 10020755 y 10029256).

2.1.2.6. Comunitat Valenciana

— Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente

Para que se tramite la petición de indemnización por responsabilidad patrimonial que presente el interesado, siempre que reúna los requisitos (11006715).

— Consejería de Infraestructuras y Transporte

Para que resuelvan los procedimientos sancionadores aún en curso sobre edificaciones en el litoral (07016145).

2.1.3. Administración local

2.1.3.1. Ayuntamiento de Archena (Murcia)

Sobre la obligación de tramitar y aprobar la modificación puntual número 12 de las Normas Subsidiarias de Archena, Delimitación UA, 17, avda. Ciudad de México (07007963).

2.1.3.2. Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid)

Sobre determinadas medidas en materia de tráfico y ajustes de aceras y pavimentos (10007652).

2.1.3.3. Ayuntamiento de Benicàssim (Castellón)

Sobre la obligación de dar respuesta expresa a la solicitud de información presentada por la interesada (11007386).

2.1.3.4. Ayuntamiento de Canals (Valencia)

Sobre la necesidad de incoar el correspondiente procedimiento sancionador (09002270).

2.1.3.5. Ayuntamiento de Canet d'en Berenguer (Valencia)

Sobre la obligación de expedir una certificación, clara y comprensible, acreditativa de que un transformador eléctrico funciona con ajuste a las leyes y de que no hay motivos técnicos que aconsejen trasladarlo a otro lugar (11006865).

2.1.3.6. Ayuntamiento de Colmenar Viejo (Madrid)

Sobre la conveniencia de que valore la oportunidad de regular las condiciones que deben cumplir los garajes de las viviendas unifamiliares, e inspeccionar las obras ejecutadas (10017426).

2.1.3.7. Ayuntamiento de El Boalo (Madrid)

Sobre la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico en una calle del municipio (10028788).

2.1.3.8. Ayuntamiento de Jumilla (Murcia)

Sobre resolución expresa de solicitudes (11006172).

2.1.3.9. Ayuntamiento de La Puebla de Almoradiel (Toledo)

Sobre la ejecución subsidiaria de medidas correctoras para mantener un solar en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público (08019446).

2.1.3.10. Ayuntamiento de León

Sobre la obligación de girar inspecciones técnicas, adoptar medidas correctoras, e incoar, en su caso, el correspondiente procedimiento sancionador (08002030).

2.1.3.11. Ayuntamiento de Loeches (Madrid)

Sobre la obligación de ejecutar las medidas correctoras oportunas e impedir usos irregulares en construcción (10012424).

2.1.3.12. Ayuntamiento de Madrid

Sobre regularización de la concesión municipal de un aparcamiento (09007673).

Sobre la obligación de actuación municipal ante la actividad molesta de un local (09021664).

Sobre la obligación de actuación municipal ante una actividad molesta y ruidosa (09022219).

Sobre la obligación de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid de reparar las humedades de la fachada de un edificio (10004172).

Sobre la obligación de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid de reparar por completo las deficiencias constructivas constatadas en una vivienda (10004254).

Sobre la improcedencia del cobro en ejecutiva de liquidaciones del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica por parte de dos Ayuntamientos, el de Madrid y el de Almería, tras comunicar el sujeto pasivo el cambio de domicilio en la Dirección General de Tráfico (10014139).

Sobre la conveniencia de que el Ayuntamiento de Madrid inste al Ministerio de Fomento el apantallamiento de la autovía M-40, por molestias sobre las viviendas afectadas por el tráfico viario (10032195).

Sobre la obligación de responder a una petición de exigencia de responsabilidad por el robo en un coche aparcado en un garaje de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid (11006623).

2.1.3.13. Ayuntamiento de Moncada (Valencia)

Sobre la obligación de dar respuesta expresa a las dos solicitudes de información presentadas por el interesado (0425241).

2.1.3.14. Ayuntamiento de Orihuela (Alicante)

Sobre la resolución expresa de un expediente de restauración de la legalidad (09011523).

2.1.3.15. Ayuntamiento de Oviedo

Sobre revocación de oficio de una sanción en materia de tráfico (10015586).

2.1.3.16. Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres)

Sobre el precinto cautelar de una fuente de ruido (9705018).

2.1.3.17. Ayuntamiento de Puebla de la Calzada (Badajoz)

Sobre la obligación de otorgar una licencia de actividad, una vez comprobado el ajuste de sus parámetros de funcionamiento a los requerimientos legales y reglamentarios (10012408).

2.1.3.18. Ayuntamiento de Santander

Sobre la revocación de oficio de sanciones en materia de tráfico (10012048).

2.1.3.19. Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid)

Sobre la obligación de adoptar medidas sancionadoras y de restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada (11003951).

2.1.3.20. Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid)

Sobre la obligación de dotar de una cobertura jurídica adecuada a la ocupación privativa de terrenos de titularidad pública (0501585).

Sobre la utilización de trasteros como vivienda en el edificio de la interesada (06023718).

2.1.3.21. Ayuntamiento de Valencia

Sobre el incumplimiento de una orden de demolición sin que la Administración haya adoptado ninguna medida para instar a la ejecución forzosa y no incoación de sanción por una instalación no amparada en licencia municipal (11005690).

2.1.3.22. Ayuntamiento de Valverde del Fresno (Cáceres)

Sobre la necesidad de girar visita de inspección de ejecución de obras para comprobar las actuaciones realizadas, así como las operaciones y actividades que pudieran vulnerar la normativa urbanística y ambiental de aplicación (08021598).

2.1.3.23. Ayuntamiento de Zaragoza

Sobre la conveniencia de adoptar un acuerdo sobre las competencias relativas al mantenimiento y conservación del alumbrado del tramo situado entre los puntos kilométricos 20 y 30 de la carretera de circunvalación de Zaragoza, Z-40 (10001220).

2.1.4. Varias administraciones

2.1.4.1. Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, y Ayuntamiento de El Prat de Llobregat (Barcelona)

Sugerencias sobre la cancelación de antecedentes policiales por un error de identidad y la comunicación a otros organismos de dicha cancelación (09017950).

2.1.4.2. Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior y Diputación Provincial de Jaén

Sugerencias sobre las medidas necesarias para adecuar la realidad física y jurídica a la registral respecto a la titularidad de vehículos (10011901).

2.2. Sugerencias rechazadas

2.2.1. Administración General del Estado

2.2.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios

Para que se facilite la emisión de un visado a favor de la interesada, progenitora de un menor español y pareja debidamente probada de ciudadano español (10033593).

Para que se revoque la resolución denegatoria de visado a la esposa del compareciente, dictada por el Consulado General de España en Nador (Marruecos) y se dicte una nueva resolución que le conceda un visado que le permita acceder a territorio español, en cumplimiento de lo establecido en la normativa en vigor (11009957).

2.2.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda

— Agencia Estatal de Administración Tributaria

Para que se proceda al levantamiento del embargo de cuatro bienes rústicos (10007576).

2.2.1.3. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras

Sobre la adjudicación de contrato para la instalación de pantallas acústicas en las principales carreteras de titularidad estatal en la provincia de Alicante (10001085).

— Demarcación de Carreteras del Estado en Murcia

Sobre la declaración de urgencia del contrato para la instalación de pantallas acústicas en la A-30, a su paso por un edificio de Murcia (10028917).

— Dirección General de la Marina Mercante

Sobre la revocación de actos de gravamen o desfavorables de un expediente sancionador (10003784).

— Autoridad Portuaria de Alicante

Sobre participación e información al público en materia ambiental en el puerto de Alicante (09013083).

— Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora

Sobre el cumplimiento defectuoso por Renfe-Operadora del contrato de transporte causando daños no reparables con la compensación recogida en la normativa general (10020337).

2.2.1.4. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Sobre investigación de filtración a los medios de comunicación (10015014).

Para que se expida el certificado que confirme la residencia legal en España de la interesada desde la fecha de expedición de su NIE, con el fin de que le sea concedida la ayuda al nacimiento por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (10010490).

— Dirección General de Tráfico

Para que se proceda a la inscripción de la baja de un vehículo desde la fecha en que fue entregado para su destrucción (10010820).

2.2.1.5. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Para que se adopten las medidas oportunas para corregir las deficiencias observadas en el expediente de inscripción matrimonial del interesado, instando al encargado del Registro Civil Consular de Copenhague (Dinamarca) a resolver la solicitud del interesado a la mayor brevedad posible (10008080).

2.2.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Confederación Hidrográfica del Guadiana

Sobre la revocación de una indemnización de daños y perjuicios (10001848).

2.2.1.7. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Para que se proceda a la suspensión de la materialización de la expulsión dictada a nombre del interesado, a la vista de las circunstancias personales acreditadas, siempre que no existan razones de orden público o de seguridad pública que lo impidan, así como a la sustitución de la expulsión por la sanción de multa (11004771).

Para que se proceda al archivo de la resolución de expulsión que afecta a la interesada, al haberse dictado mientras era solicitante de protección internacional (11016441).

Se formularon sendas sugerencias para que se valore la procedencia de revocar las resoluciones de archivo de las solicitudes de renovación de la autorización de residencia y trabajo presentada por los interesados, una vez que fueron abonadas las tasas correspondientes (11007662 y 11010225).

— Subdelegada del Gobierno en Barcelona

Para que se estime el recurso de reposición interpuesto por la interesada, madre de tres menores de nacionalidad española, concediéndole la autorización de residencia por circunstancias excepcionales solicitada, habida cuenta de sus circunstancias médicas y familiares (11001667).

2.2.1.8. Ministerio de Trabajo e Inmigración

Para que se modifique la redacción de la carta que se dirige a los ciudadanos para informarles sobre la actualización de sus pensiones, con el fin de proporcionar a los mismos la información más correcta y completa posible (10002057).

— Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social

Sobre revocación de la resolución denegatoria de un convenio especial adoptada por la Dirección Provincial de Álava, mediante silencio administrativo (10015490).

2.2.2. Administración autonómica

2.2.2.1. Principado de Asturias

— Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras

Sobre la ejecución subsidiaria de competencias municipales (08012765).

2.2.2.2. Cantabria

— Consejería de Medio Ambiente

Sobre la regularización de una empresa sin licencia ambiental (09013370).

2.2.2.3. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Medio Rural

Sobre la aplicación por parte de la Consejería de la prohibición de uso de cualquier munición contenedora de plomo (perdigones, postas y balas) en todos los humedales gallegos incluidos en la lista del convenio relativo a Humedales de Importancia Internacional, en la red Natura 2000 y en espacios naturales protegidos (09018670).

2.2.2.4. Comunidad de Madrid

— Viceconsejería de Asistencia Sanitaria

Sobre la oportunidad de iniciar de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con la atención prestada a un ciudadano, como consecuencia de un posible funcionamiento anormal del servicio coordinador de urgencias del SUMMA 112 (11004858).

— Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Sobre garantías insuficientes para la devolución de cantidades anticipadas entregadas para la adquisición de una vivienda en la Comunidad de Madrid (09013080).

Sobre la revocación de la denegación de acceso a la información ambiental sobre procedimientos sancionadores incoados en 2009, por presuntas infracciones cometidas en materia de caza en los cotos del Parque Regional del Sureste de la Comunidad de Madrid (10003130).

— Dirección General de Vivienda y Rehabilitación

Sobre la paralización de una promoción de 172 viviendas de protección pública en, por encontrarse la promotora en concurso de acreedores (10010228).

Sobre el retraso en la adjudicación de una VPO por el cupo de especial necesidad en la Comunidad de Madrid (10033851).

— Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA)

Sobre retraso en la recuperación posesoria de una vivienda que fue adjudicada a una señora que ya poseía otra vivienda de promoción pública (09006237).

2.2.2.5. Región de Murcia

— Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio

Sobre la implantación urgentemente de medidas correctoras de ruido por una autovía (0421135).

2.2.2.6. Comunitat Valenciana

— Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda

Sobre el Instituto Valenciano de Vivienda y la demora en la adjudicación de una vivienda de promoción pública (10027266).

2.2.3. Administración local

2.2.3.1. Ayuntamiento de Adra (Almería)

Para que ordene a los dueños de inmuebles donde se originan malos olores (t. m. Adra) el mantener sus propiedades en condiciones de salubridad y el reponer la habitabilidad (11004974).

2.2.3.2. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Sobre revocación de sanción en materia de tráfico y de la tasa por la retirada del vehículo (10001756).

2.2.3.3. Ayuntamiento de Madrid

Sobre anulación de tasa de retirada de vehículos de la vía pública (08014591).

Sobre devolución de cantidad abonada en concepto de depósito de vehículo (10033931).

2.2.3.4. Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz)

Para que se reconozca al interesado la exención recogida en el artículo 93.1.e) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, al haber quedado acreditado que tiene una minusvalía en grado igual o superior al 33 por ciento (10027476).

2.2.3.5. Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo)

Para que se acuerde la revocación de las liquidaciones realizadas en concepto del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, y se proceda a incoar un expediente de devolución de ingresos indebidos por los ejercicios que hayan podido ser objeto de embargo o apremio, así como a la anulación de los actos de recaudación que estén pendientes por el mismo concepto y objeto tributario (10010820).

2.2.4. Otros

2.2.4.1. Comunidad de Regantes del Sector I de la margen derecha del canal Júcar-Turia, de Tous (Valencia)

Sobre el derecho de separación de la Comunidad de Regantes de un comunero si este expresamente renuncia a su derecho al agua; es decir, a su parte en el aprovechamiento colectivo de que es titular esa Comunidad de Regantes (10008430).

2.2.4.2. Comunidad de Regantes Virgen de las Nieves, de Aspe (Alicante)

Sobre la revisión del criterio de superficie mínima de pago (5 tahullas) para la imposición de derramas para obras de mejora del regadío en esa comunidad de regantes (10010470).

2.3. Sugerencias pendientes

2.3.1. Administración General del Estado

2.3.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios

Para que se revoque la resolución dictada por el Consulado General de España en Tánger (Marruecos) que deniega el visado de la interesada, que padece problemas de audición, basándose en el contenido de una entrevista, y se dicte una nueva resolución concediendo el visado solicitado (11011411).

Para que se revoque la resolución desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la denegación del visado de reagrupación familiar solicitado por la interesada, y se emita una nueva resolución en la que, al quedar acreditado el cumplimiento de los requisitos necesarios, se estime la concesión de dicho visado (11014643).

Para que, en la tramitación del expediente de visado de residencia por reagrupación familiar solicitado por la interesada ante el Consulado General de España en Tetuán (Marruecos), se requieran exclusivamente los documentos previstos en la normativa de extranjería para ese tipo de visados (11017427).

Para que revoque la denegación del visado de reagrupación familiar solicitado por el interesado, salvo prueba fehaciente de la existencia de un matrimonio simulado (11018559).

2.3.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda

— Agencia Estatal de Administración Tributaria

Para que se admitan los elementos probatorios aportados y se reconozca la procedencia de la aplicación de la exención por reinversión en vivienda habitual (10031995).

Para que se proceda al ingreso del importe de la devolución que le corresponde en concepto de su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ejercicio 2009, en la cuenta corriente de la interesada (10016781).

— Gerencia Territorial del Catastro en Cádiz

Para que se proceda a la rectificación del error cometido por esa Gerencia Territorial del Catastro de Cádiz, mediante el procedimiento regulado en el artículo 220 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, con efectos retroactivos (11007045).

— Instituto de Crédito Oficial (ICO)

Para que, como órgano mediador, y atendiendo el convenio de colaboración, inste al Banco Santander para que reintegre a las interesadas las cuotas cobradas por error, en concepto de la amortización del préstamo Ico-Renta Universidad 2007/2008 (11008423).

2.3.1.3. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras

Para que se adopte un acuerdo sobre las competencias relativas al mantenimiento y conservación del alumbrado del tramo situado entre los puntos kilométricos 20 y 30 de la carretera de circunvalación de Zaragoza, Z-40 (10001220).

Para que por el órgano de contratación se declare la urgencia de adoptar medidas correctoras del ruido en un tramo de la N-332, variante de Villajoyosa (06046891).

— Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda

Para que proceda a revocar las resoluciones que dictó concediendo la descalificación de las viviendas de protección oficial propiedad de los interesados, por no darse las condiciones previstas en la ley debido a irregularidades procedimentales, y haber devenido tales resoluciones en actos desfavorables (11007595).

Para que proceda a revocar las desestimaciones de las alegaciones de los interesados contra la liquidación de las ayudas estatales percibidas por sus viviendas protegidas y que han de devolverse, ya que han transcurrido varios años desde que solicitaron la información sobre las cantidades que les corresponderían devolver (11010191).

Para que se revoque la propuesta de liquidación de la devolución de las ayudas estatales que percibieron los numerosos ciudadanos que compraron viviendas protegidas ya que, al haber transcurrido varios años en obtener la información que habían solicitado, ahora ya no tienen interés en que sean descalificadas (11015692).

Se formularon sendas sugerencias para que proceda a revocar la propuesta de liquidación de las ayudas estatales percibidas por cada interesado por su vivienda protegida y que ha de devolver, por haber transcurrido varios años en darle la información que había solicitado y en comunicarle las circunstancias que entonces incidían en su solicitud, de modo que por cambio de circunstancias viene a manifestar el desistimiento en su pretensión de descalificación (11012067, 11011943, 11008031 y 11007812).

— Sociedad Pública de Alquiler

Para que conteste todas las cuestiones que había planteado la interesada en su reclamación y que, como su actuación le ha producido un perjuicio económico por no haber cobrado las rentas de los meses transcurridos sin que se le hubiera notificado formalmente la baja en el programa de alquiler, se le abone una indemnización (10012109).

2.3.1.4. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Para que se proceda a expedir a la menor interesada el documento nacional de identidad solicitado por sus progenitores, dejando sin efecto la medida cautelar adoptada hasta que no se resuelva el expediente gubernativo, relativo a la cancelación de la nacionalidad española de origen declarada con valor de simple presunción, sin perjuicio de la adopción de las medidas procedentes en el caso de que se acordase dicha cancelación (11006969).

— Dirección General de Tráfico

Para que se revoque de oficio una sanción en materia de tráfico y se retrotraigan las actuaciones (10012988).

2.3.1.5. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Para que se adopten las medidas que procedan a fin de resolver, a la mayor brevedad posible, el recurso formulado por el interesado ante la Dirección General de los Registros y del Notariado (09000717).

Para que se resuelva, sin más demora y de forma expresa, el recurso formulado por el interesado en febrero del año 2008, dictándose la resolución que proceda (11007062).

Para que se dicten instrucciones al Consulado General de España en La Habana (Cuba), a fin de que tramite los expedientes de nacionalidad permitiendo que aporten la documentación en la que basan su derecho a la nacionalidad española por opción, y sin exigir que las certificaciones de nacimiento de los interesados estén legalizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, al quedar acreditada su condición de refugiados (10028913).

Para que se revoque la resolución dictada por el Consulado General de España en Guayaquil (Ecuador) en la que se considera que el matrimonio de los interesados, que tienen cuatro hijos en común, es de complacencia; y para que se dicte nueva resolución, procediéndose a la inscripción del matrimonio solicitado por la compareciente (11017903).

2.3.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Secretaría General de Medio Rural

Para que revoque las autorizaciones de las presentaciones comerciales de Imidacloprid (pesticida neurotóxico) para pulverización sobre las plantas (07010630).

— Demarcación de Costas de Santa Cruz de Tenerife

Para que proceda al mantenimiento o levantamiento de instalaciones en dominio público marítimo-terrestre; en su caso mediante concesión, con información pública y evaluación de impactos y garantía de uso público (11007160).

— Confederación Hidrográfica del Cantábrico

Para que estudie las nuevas pruebas aportadas extemporáneamente por la interesada, que parecen determinantes, y revoque la sanción si de las mismas se desprende que los hechos son anteriores a la Ley de Aguas (10033361).

— Confederación Hidrográfica del Ebro

Para que se ajusten, de una forma más equitativa, las tarifas de utilización de agua de una piscifactoría ubicada en los embalses El Grado y Mediano (10005655).

2.3.1.7. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Para que se revoque la resolución por la que se extingue la autorización de residencia del interesado, que fue menor tutelado por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia (10012898).

Para que se revoque la denegación de la tarjeta de familiar de residente comunitario de la interesada y a su efectiva concesión, al ser cónyuge de ciudadano español; salvo que se concluya la imposibilidad de su concesión por razones de orden público, seguridad pública o salud pública (10015311).

— Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla

Para que se revoque la autorización de residencia temporal inicial del interesado, concediéndole la autorización que le corresponde en su condición de menor extranjero no acompañado a disposición de una Administración Pública (11001386).

Para que se dicte resolución retrotrayendo los efectos de la autorización de residencia del interesado a la fecha en la que fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores (10032290).

— Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife

Para que, salvo que medien razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública que lo impidan; se admita a trámite la solicitud de la interesada, a la que se concedió cita para obtener la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión antes del fallecimiento de su cónyuge (10034936).

2.3.1.8. Ministerio de Trabajo e Inmigración

— Secretaría de Estado de la Seguridad Social

Para que se adopten las medidas necesarias a fin de reclamar la mayor diligencia posible de las autoridades argentinas, en cumplimiento del Convenio de Seguridad Social suscrito entre la República de Argentina y el Reino de España, con el fin de atender la solicitud del interesado, relativa al cobro de su pensión de jubilación (08017456).

Sobre revisión de criterio y ampliación de información de carácter orientativo, acerca de la jubilación parcial del interesado (08021540).

2.3.2. Administración autonómica

2.3.2.1. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes

Para que se adopten medidas para determinar eventuales lesiones en los bienes y derechos de la interesada y respecto del pago a la misma de los intereses devengados en la liquidación de algunas facturas (06036167).

2.3.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Agricultura

Para que se declare de oficio la nulidad de pleno derecho de las bases y el Acuerdo de concentración parcelaria de la Puebla de Valles (Guadalajara), en lo que se refiere a los m^2 de terreno incluidos en la parcela 75 del polígono 2 de su término municipal (10035238).

Se formuló sugerencia a la anterior Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, para que se realice una intervención sustitutoria autonómica, en materia municipal de actividades molestas (06047367).

— Consejería de Fomento

Para que tomen en consideración las alegaciones presentadas, las respondan razonadamente y que, eventualmente, las atiendan para preservar la riqueza natural de la zona afectada por las obras del proyecto de modificación de la autovía de La Sagra en Borox (Toledo) (11004557).

2.3.2.3. Comunidad de Castilla y León

— Consejería de Agricultura y Ganadería

Para que adopte las medidas oportunas por el retraso indebido, excesivo y no justificado en la resolución de un recurso de alzada (10027876).

2.3.2.4. Comunidad Autónoma de Galicia

Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia

Para que adopte las medidas necesarias para divulgar la circular sobre las funciones del personal que se integra en las oficinas agrarias comarcales y, en su caso, la actualización de la misma (11000410).

2.3.2.5. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Medio Ambiente y Movilidad

Para que, de acuerdo a las competencias que tiene atribuidas, respetando los principios impuestos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, otorgue el impulso necesario, y proceda a modificar el decreto objeto de la presente queja, a efectos de procurar una solución al problema planteado (10006049).

2.3.2.6. Comunidad de Madrid

— Consejería de Transportes e Infraestructuras

Para que se inicie de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas por los perjuicios causados al reclamante, a consecuencia de la instalación de una parada de autobús en unos terrenos que dejó sin acceso a la finca de su propiedad, dedicada a la explotación agrícola (10012438).

— Dirección General de Vivienda y Rehabilitación

Sobre el retraso en el abono de la segunda anualidad de la subvención al alquiler de vivienda protegida, regulada en el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio (09016188).

Sobre la falta de supervisión, por la Comunidad de Madrid, de la promoción de 241 viviendas con demora y sobreprecios en Arroyomolinos (Madrid) (10031399).

Para que proceda a revocar las resoluciones que dictó concediendo la descalificación de las viviendas de protección oficial propiedad de los interesados, por no darse las condiciones previstas en la ley debido a irregularidades procedimentales, y haber devenido tales resoluciones en actos desfavorables (11007595).

Se formularon sendas sugerencias para que se revoque la propuesta de liquidación de la devolución de las ayudas estatales que percibieron los numerosos ciudadanos que compraron viviendas protegidas ya que, al haber transcurrido varios años en obtener la información que habían solicitado, ahora ya no tienen interés en que sean descalificadas (11007812, 11008031, 11011943, 11012067 y 11015692).

Para que revoque la resolución que dictó concediendo la descalificación de una vivienda de protección oficial, por no darse las condiciones previstas en la ley debido a irregularidades procedimentales, por haber devenido tal resolución en un acto desfavorable para el interesado y porque, dados los años transcurridos, este ha mostrado ahora su voluntad de desistir de la petición de descalificación de su vivienda que hizo (11010191).

2.3.3. Administración local

2.3.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla)

Para que ordene a los servicios técnicos municipales, o solicite la colaboración precisa a la Administración provincial o autonómica, a fin de realizar las inspecciones oportunas en el local denunciado y, en su caso, adopte las medidas correctoras necesarias (09012391).

2.3.3.2. Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid)

Para que atienda las reclamaciones fundadas y remueva los obstáculos que impidan la efectividad del derecho constitucional a una vivienda digna en un ambiente ade-

cuado, y ordene a los servicios técnicos municipales la realización de las inspecciones oportunas para que comprueben las molestias denunciadas y se actúe en consecuencia (09004730).

2.3.3.3. Ayuntamiento de Benasque (Huesca)

Para que acuerde la incoación de un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada y adopte medidas correctoras (08016500).

2.3.3.4. Ayuntamiento de Cáceres

Para que resuelva expresamente el recurso de reposición interpuesto por el interesado (0303622).

2.3.3.5. Ayuntamiento de Camuñas (Toledo)

Para que realice una inspección a la actividad molesta a fin de comprobar el estricto ajuste de la actividad a las exigencias derivadas del proyecto y, en su caso, reaccione de oficio ante posibles infracciones, con la adopción de medidas cautelares entre tanto son corregidas las deficiencias detectadas en el desarrollo de la actividad (09015693).

2.3.3.6. Ayuntamiento de Colmenar Viejo (Madrid)

Para que proceda al estudio y posterior tramitación de la modificación puntual de la normativa dispuesta al respecto por el PGOU de la localidad (07028925).

2.3.3.7. Ayuntamiento de Coslada (Madrid)

Para que abone al IVIMA las cuotas de comunidad de viviendas en las que aparecía como inquilino y actualice la vigencia de los contratos de subarrendamiento suscritos con 14 familias, si estas cumplían las cláusulas fijadas (10008232).

2.3.3.8. Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz)

Sobre la denegación de la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para un vehículo matriculado a nombre de un discapacitado (09018088).

2.3.3.9. Ayuntamiento de Íllora (Granada)

Para que dé curso a las denuncias recibidas y proceda a la clausura cautelar de una actividad molesta (10032003).

2.3.3.10. Ayuntamiento de Langreo (Asturias)

Sobre la necesaria reacción municipal frente a una actividad molesta sin licencia (09018932).

2.3.3.11. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

Sobre la obligación de dictar resolución expresa y motivada al recurso formulado y de notificarla a la recurrente (10032426).

2.3.3.12. Ayuntamiento de Los Santos de la Humosa (Madrid)

Para que gire nueva visita de inspección a fin de comprobar el estado actual de la obra y, si es necesario, adopte inmediatamente las medidas necesarias para evitar daños a las personas y los bienes (09013293).

2.3.3.13. Ayuntamiento de Madrid

Sobre la necesaria reacción municipal ante actividad molesta sin licencia (10011106).

Para que ordene el cese de la actividad y el precinto de los focos emisores, adoptando las medidas necesarias para la efectividad del mismo, por apreciar riesgo grave para el ambiente o las personas (11016174).

Para que proceda a atender la petición de la reclamante y que se le facilite, previo pago de las tasas exigibles, copia de la documentación solicitada (10000571).

Sobre la obligación contractual de la empresa municipal de vivienda de abonar la cifra resultado de la aplicación de un determinado impuesto (10011773).

Para que, de acuerdo con la normativa de aplicación, facilite de inmediato a la interesada la información solicitada, por no concurrir ninguna causa válida de denegación (10013905).

Sobre revisión de expedientes de procedimientos sancionadores en materia de tráfico (10034821).

Para que mantenga la reunión solicitada por la asociación de vecinos para tratar de varias cuestiones sustanciales sobre la Dehesa de la Villa, Madrid (11011718).

Para que se dirija a los demás organismos concernidos, a fin de adoptar medidas socializadoras que conduzcan a la solución definitiva del problema de la prostitución en la colonia Marconi, con acogida de las personas afectadas y un plan de acción para levantar las limitaciones a la circulación de vehículos en la colonia (08017658).

2.3.3.14. Ayuntamiento de Malagón (Ciudad Real)

Sobre la obligación de pavimentar una vía pública urbana e instalar el resto de servicios propios de suelo urbano (acerado, abastecimiento de agua, saneamiento, alumbrado, etcétera) (11008168).

2.3.3.15. Ayuntamiento de Mora (Toledo)

Para que ordene a sus servicios técnicos la realización de las inspecciones oportunas en la instalación denunciada, se compruebe el nivel acústico emitido por la misma y, en

caso de incumplirse los límites de emisión e inmisión permitidos, se ordene la adopción de las medidas correctoras necesarias (09022525).

2.3.3.16. Ayuntamiento de Moralzarzal (Madrid)

Sobre el cumplimiento municipal de los objetivos legales de la lucha contra la contaminación acústica en las fiestas patronales del municipio (09017054).

2.3.3.17. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)

Para que en el próximo Pleno del Ayuntamiento se valore la posibilidad de modificar la regulación contenida en la Ordenanza de Buen Gobierno y Policía relativa a los juegos de pelota en los parques, para ajustarlos al modelo de ciudad y de convivencia deseado por esa corporación (10022847).

2.3.3.18. Ayuntamiento de Ourense

Sobre la iniciación de un procedimiento sancionador ante la presunta comisión de una infracción en infraestructuras radioeléctricas (10005902).

2.3.3.19. Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid)

Para que ejecute, con carácter urgente, obras para la construcción de un muro de contención de tierras que garantice la estabilidad del terreno (10007944).

2.3.3.20. Ayuntamiento de Pelahustán (Toledo)

Sobre la necesidad de reacción municipal ante una actividad molesta (09008656).

2.3.3.21. Ayuntamiento de Pesquera (Cantabria)

Para que gire nueva visita de inspección a fin de comprobar el estado actual del inmueble y, si es necesario, adopte inmediatamente medidas para evitar daños a las personas y bienes, y, que si se incumple lo ordenado en la declaración de ruina, ejecute la demolición y repercuta con posterioridad su coste a los propietarios por la vía de apremio (11002853).

2.3.3.22. Ayuntamiento de Pollos (Valladolid)

Sobre error en la liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la devolución de ingresos indebidos (11000020).

2.3.3.23. Ayuntamiento de Pozuelo de Zarzón (Cáceres)

Sobre el cobro de liquidaciones del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, de ejercicios afectados por una bonificación para vehículos de más de 25 años,

reconocida de facto por el Ayuntamiento, a pesar de no existir ordenanza que aprobara la misma (10022446).

2.3.3.24. Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz)

Para que proceda a aprobar una ordenanza sobre Protección del Medio Ambiente contra Ruidos y Vibraciones, y adopte medidas para el debido control del funcionamiento de la cafetería y su terraza, al objeto de preservar el derecho del compareciente a vivir dignamente (08014808).

2.3.3.25. Ayuntamiento de Riofrío de Aliste (Zamora)

Para que se confeccione un inventario de todos los bienes de su patrimonio; que los investigue; que los deslinde; y que recupere la posesión si recibe denuncias (10024931).

2.3.3.26. Ayuntamiento de Ruiloba (Cantabria)

Sobre la existencia de lagunas en la normativa urbanística sobre edificación (10002815).

2.3.3.27. Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz)

Sobre el reconocimiento de la acreditación de minusvalía a los efectos de conceder la exención prevista en el artículo 93.1.e) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, para el ejercicio 2007 y siguientes (10022889).

2.3.3.28. Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada (Ávila)

Sobre la inactividad del Ayuntamiento ante la ocupación de un terreno de titularidad pública, justificándolo en que las normas subsidiarias prevén la apertura de un nuevo vial en ese lugar, y manifestando que será en ese momento cuando el Ayuntamiento actúe (11000952).

2.3.3.29. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Para que la corporación, en el ejercicio de sus potestades urbanísticas, incoe de forma inmediata expediente sancionador al titular de las obras ejecutadas sin la preceptiva licencia (10018330).

2.3.3.30. Ayuntamiento de Valdés (Asturias)

Sobre proceso selectivo (10004135).

2.3.3.31. Ayuntamiento de Villacastín (Segovia)

Sobre sanción y regulación de las pintadas en bienes públicos (10018040).

2.3.3.32. Diputación Provincial de Burgos

Para que se reconozca la no sujeción de un inmueble a la tasa de basuras, y se proceda a la devolución de los ingresos realizados indebidamente por el interesado (09021868).

2.3.3.33. Diputación Provincial de Cuenca

Para que anule el recibo girado al interesado por considerar prescrito el derecho de la Administración a liquidar, al no haberse realizado con conocimiento formal del sujeto pasivo las notificaciones intentadas, ni haberse acreditado la práctica de ninguna de ellas (09000450).

2.3.3.34. Diputación Provincial de Salamanca

Para que, en cumplimiento de obligaciones asumidas y de deberes legales, se realice inmediatamente un estudio de ruido con garantías de objetividad, imparcialidad y participación pública, y se acometan las actuaciones de rectificación del ruido generado por una carretera (10022165).

2.3.4. Varias administraciones

2.3.4.1. Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Getafe (Madrid)

Se formuló sugerencia al Consorcio Urbanístico Los Molinos-Buenavista, de Getafe (Madrid), para que remita a la empresa promotora de las 158 viviendas con protección pública de precio limitado (VPPL) las denuncias que hayan presentado los adjudicatarios de las mismas, por estar disconformes con la exigencia de tener que comprar, junto con la vivienda y el trastero, dos plazas de garaje vinculadas, instando a la promotora la debida contestación al respecto (09010650).

2.3.5. Otros

2.3.5.1. Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife

Sobre la apertura de investigación disciplinaria a un abogado (10032130).

2.3.5.2. Comunidad de Regantes de Alberite (La Rioja)

Sobre la revocación de una sanción impuesta sin el pleno respeto al derecho de defensa de la interesada en el procedimiento sancionador (11006376).

3. RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES

3.1. Administración General del Estado

3.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios

Sobre el deber legal que afecta al Consulado General de España en La Paz (Bolivia) de dictar resolución expresa de desistimiento, en los términos exigidos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (09016608).

3.1.2. Ministerio de Defensa

— Subsecretaría

Sobre el deber legal que incumbe a las autoridades competentes de responder, en todo caso y de forma motivada, las propuestas que los jefes directos del personal militar o civil realicen sobre la percepción por sus subordinados de gratificaciones por servicios extraordinarios, evitando con ello que surjan situaciones de indefensión para los administrados al no conocer los motivos o causas del ejercicio de sus potestades por los poderes públicos (11004087).

3.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda

— Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

Sobre el deber legal que le incumbe de remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley de reforma de la legislación reguladora de los procedimientos de modificación de la capacidad de obrar, para su adaptación a las previsiones de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el plazo previsto en la disposición final primera de la Ley 1/2009, de 25 de marzo, de reforma de la Ley de 8 de junio de 1957, sobre el Registro Civil, en materia de incapacitaciones, cargos tutelares y administradores de patrimonios protegidos, y de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, sobre protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil de la normativa tributaria con esta finalidad (10002618).

— Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, debiendo dar respuesta a cuantas cuestiones le sean planteadas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10012567).

— Agencia Estatal de Administración Tributaria

Sobre el deber legal que le incumbe de colaborar con carácter preferente y urgente con el Defensor del Pueblo en sus actuaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, colaboración cuya primera manifestación no es otra que la de dar cumplida respuesta a las solicitudes de informe de esta Institución (10030140).

Sobre el deber legal de resolver de forma expresa cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos (09021785).

— Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC)

Sobre el deber legal de resolver expresamente, en tiempo y forma, las reclamaciones económico-administrativas presentadas de acuerdo con los artículos 103 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (11017394).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal de resolver expresamente, en tiempo y forma, las reclamaciones económico-administrativas presentadas de acuerdo con los artículos 103 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (10002723, 10015304 y 11007422).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla-La Mancha

Sobre el deber legal de resolver expresamente, en tiempo y forma, las reclamaciones económico-administrativas presentadas de acuerdo con los artículos 103 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (11016928).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal de resolver expresamente, en tiempo y forma, las reclamaciones económico-administrativas presentadas de acuerdo con los artículos 103 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (10002370, 10028156, 11003605 y 11003854).

Sobre el deber legal de resolver expresamente lo contenido en el artículo 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, así como los plazos para la finalización de los procedimientos de reclamación económico-administrativa de los artículos 240 y 247 de la misma ley (10025249).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid

Sobre el deber legal que le concierne de resolver de forma expresa la reclamación económico-administrativa presentada, de conformidad con lo previsto en el artículo 239 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (08008345).

Sobre el deber legal de resolver expresamente, en tiempo y forma, las reclamaciones económico-administrativas presentadas de acuerdo con los artículos 103 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (11011426).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Murcia

Sobre el deber legal de resolver expresamente, en tiempo y forma, las reclamaciones económico-administrativas presentadas de acuerdo con los artículos 103 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (11015859).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Valencia

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal de resolver expresamente, en tiempo y forma, las reclamaciones económico-administrativas presentadas de acuerdo con los artículos 103 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (10032759 y 10033394).

— Gerencia Regional del Catastro de Canarias

Sobre el deber legal de efectuar las notificaciones en el domicilio comunicado por el interesado a tal efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 103.1 de la Ley 58/2003,

de 17 de diciembre, General Tributaria y en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (09022369).

3.1.4. Ministerio de Fomento

— Secretaría General Técnica

Sobre el deber legal que le incumbe de dictar resolución en el recurso de alzada interpuesto por el interesado, en el plazo de los tres meses siguientes a su interposición, de conformidad con lo establecido en los artículos 1.1, 9.1 y 103.1 de la Constitución española, y 42.2 y 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10001048).

3.1.5. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

— Dirección General de Política Energética y Minas

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados y de dar acceso a la información ambiental que obre en su poder a la persona que la solicite, sin obligación de que acredite su condición de interesada (08016695).

3.1.6. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Sobre el deber legal de obtener autorización judicial expresa para proceder a la expulsión de extranjeros imputados en un procedimiento penal, en los términos exigidos en el artículo 57.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (10003210).

Sobre el deber legal de respetar plenamente el procedimiento de asilo sin injerencia en el mismo y abstenerse de someter a los demandantes de asilo a entrevistas sin la presencia de letrado, aun cuando el objetivo de las mismas sea ajeno al mencionado procedimiento (09021571).

Sobre el deber legal de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados, previsto en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de respetar el plazo máximo de un mes para la notificación y resolución de los recursos de reposición establecido en el artículo 117.2 de dicha ley (10033187).

Sobre el deber legal que le incumbe de tener presente el pleno sometimiento a la legislación de protección de datos del fichero SIDENPOL, de cara al ejercicio del derecho de acceso, rectificación o cancelación por otros ciudadanos (10023722).

— Comisaría General de Extranjería y Fronteras

Sobre el deber legal de impartir instrucciones para que se grabe con carácter general en los registros policiales la causa de inadmisión de las solicitudes de asilo, incorporando, si ello fuese necesario, modificaciones en las aplicaciones informáticas y recordando

a los funcionarios actuantes la necesidad de extremar el celo en la grabación de todas las circunstancias de los solicitantes de asilo, con el fin de garantizar la protección de estos y en interés de la coordinación de actuaciones (10018073).

Sobre el deber legal de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal la presencia de los extranjeros menores indocumentados cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, a fin de que el Ministerio Fiscal pueda ejercer su exclusiva competencia para disponer la determinación de su edad en los términos establecidos en la normativa de extranjería vigente; así como sobre la obligación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía de acceder al buque con polizones extranjeros acompañados de un intérprete, si dichos polizones no comprenden o no hablan la lengua española (10021533).

3.1.7. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Sobre el deber legal que le incumbe de colaborar con carácter preferente y urgente con el Defensor del Pueblo en sus actuaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, colaboración cuya primera manifestación no es otra que la de dar cumplida respuesta a las solicitudes de informe de esta Institución (09003649).

3.1.8. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Secretaría de Estado de Cambio Climático

Sobre el deber legal que incumbe a toda autoridad pública de resolver las solicitudes de acceso a la información ambiental, siempre que la información obre en su poder, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre, y con independencia de que le corresponda o no la titularidad sustantiva de competencias, funciones o responsabilidades públicas respecto del concreto objeto de la información pedida, de conformidad con el artículo 10.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (11000962).

— Confederación Hidrográfica del Duero

Sobre el deber legal de resolver expresamente, en tiempo y forma, las solicitudes que le hayan sido formuladas por los ciudadanos, de conformidad con el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en su caso con la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (09020614).

— Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

Sobre el deber legal que le concierne de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11009058).

3.1.9. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

— Secretaría de Estado de Cooperación Territorial

Sobre el deber legal que incumbe a toda autoridad pública de resolver las solicitudes de acceso a la información ambiental, de conformidad con la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y en el caso de que no obre en su poder la información solicitada, de remitir la solicitud, salvo imposibilidad debidamente justificada, a la autoridad pública o autoridades públicas que la posean, dando cuenta de ello al solicitante (10010749).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Sobre el deber legal de motivar debidamente las resoluciones denegatorias de las solicitudes de renovación de autorizaciones de residencia en las que concurran las circunstancias contempladas en el artículo 31.7 de la Ley de extranjería, en los términos exigidos en la Circular DGI/SGRJ/02/2010, incluyendo expresamente en la resolución la valoración de las circunstancias concurrentes en cada supuesto, determinantes de la decisión adoptada; así como sobre la obligación de dar trámite de audiencia en estos casos cuando sea preceptivo de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (10011441).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Sobre el deber legal que le incumbe de asegurar el cumplimiento efectivo de la normativa vigente en materia de banderas y enseñas por parte del Ayuntamiento de San Sebastián, adoptando para ello las iniciativas precisas en el ámbito administrativo y jurisdiccional (10013439).

— Subdelegación del Gobierno en Málaga

Sobre el deber legal de atender al principio de proporcionalidad y al de motivación de los actos administrativos en la imposición de las sanciones contempladas en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los términos exigidos en los artículos 55 y 57 de dicha ley, y con el alcance fijado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia (09014914).

3.1.10. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

— Instituto Nacional de Consumo

Sobre la obligación legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos (09018941).

3.1.11. Ministerio de Trabajo e Inmigración

— Subsecretaría

Sobre el deber legal para que en todas las bases que han de regir los procesos selectivos, se garantice plenamente el acceso al empleo público mediante un procedimiento que respete los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (10012989).

— Tesorería General de la Seguridad Social

Sobre el deber legal de resolver las solicitudes de Convenio especial en el plazo establecido en el artículo 4.1 de la Orden TASS/2865/2003, de 13 de octubre, por el que se regula el Convenio especial en el sistema de la Seguridad Social (10015490).

3.2. Administración autonómica

3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Empleo

Sobre el deber legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se le recuerda el deber legal que le incumbe de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (10030056).

— Consejería de Medio Ambiente

Sobre el deber constitucional de velar por la utilización racional de los recursos naturales y de los consiguientes deberes legales. Asimismo, se recuerda el deber de seguir y vigilar el cumplimiento de la declaración de impacto ambiental; de hacer pública la decisión sobre la aprobación de un proyecto; y de sancionar el inicio de su ejecución si el promotor no lo somete a evaluación (08007125).

3.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón

— Dirección General de Urbanismo

Sobre el deber legal que le incumbe de ejercer por sustitución las competencias municipales relativas a los supuestos de inactividad de los ayuntamientos, una vez requeridos para que actúen y transcurrido el plazo de diez días, en orden a adoptar medidas provisionales y corregir deficiencias en el plazo más breve posible (09004806).

3.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se le recuerda el deber legal que le incumbe de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (10023373 y 11015888).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (11009572).

Se formularon sendos recordatorios a la anterior Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda sobre el deber legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se le recuerda el deber legal que le incumbe de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (09007122 y 11005114).

3.2.4. Cantabria

— Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico

Sobre el deber legal de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (11006550).

3.2.5. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda

Sobre el deber legal que le incumbe de colaborar con carácter preferente y urgente con el Defensor del Pueblo en sus actuaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, colaboración cuya primera manifestación no es otra que la de dar cumplida respuesta a las solicitudes de informe de esta Institución (10028467).

— Consejería de Salud y Bienestar Social

Sobre el deber legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los

ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se le recuerda el deber legal que le incumbe de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (10032982).

3.2.6. Comunidad de Castilla y León

— Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Sobre el deber legal de no cesar en la tutela de los menores por causas distintas a las previstas en el artículo 276 del Código Civil y sobre la obligatoriedad de proceder a la tramitación de la pertinente autorización de residencia de los menores extranjeros tutelados, en los términos y plazos estipulados en el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000 y su desarrollo reglamentario (10017211).

— Consejería de Medio Ambiente

Sobre el deber legal que le incumbe de justificar, y dejar justificado en los expedientes, que los efectos del correspondiente proyecto que en ellos se tramite serán o no apreciables sobre los lugares de interés comunitario (LIC) y las zonas especiales de protección de aves (ZEPA), al objeto de incluir o excluir su sometimiento al procedimiento reglado de evaluación ambiental. Asimismo se le recuerda el deber legal de dar contestación expresa a los escritos y solicitudes de información ambiental que reciba. Todo ello de conformidad con lo previsto en la normativa vigente (08001157).

— Servicio Territorial de Industria Comercio y Turismo en León

Sobre el deber legal derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (10012860).

— Universidad de Valladolid

Sobre el deber legal que incumbe al Rector, en su calidad de máxima autoridad académica de la Universidad, de velar por el estricto cumplimiento de los preceptos reglamentarios que aquella está obligada a observar en la actividad que desarrolla como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia (11007625).

3.2.7. Comunidad Autónoma de Galicia

— Presidencia de la Junta y Consejería de Economía e Industria

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal que incumbe a la Administración autonómica gallega de paralizar las actividades e instalaciones de la cantera Monte Ciudad, sita dentro del parque natural dunas de Corrubedo y lagunas de Carregal y Vixán, en aplicación del artículo 3.5 apartado p) del Decreto 139/1992, de 5 de junio, de aprobación del parque natural, y 4.1 del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) aprobado por Decreto 148/1992, de 5 de junio, según los cuales se trata de actividades e instalaciones prohibidas dentro del parque natural (0200123).

— Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia

Sobre el deber legal que le incumbe de tratar con respeto y deferencia a los ciudadanos, facilitando el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35.i) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11000410).

3.2.8. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Medio Ambiente y Movilidad

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los interesados y notificarlas, cualquiera que sea su forma de iniciación, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10006049).

— Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10034702).

Se formuló recordatorio a la anterior Consejería de Salud y Consumo, sobre el deber legal derivado del artículo 103.1 de la Constitución española y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de sometimiento pleno de las actuaciones administrativas a la Constitución, a la ley y al Derecho, al no haberse actuado con la diligencia necesaria en defensa de los derechos de información de los pasajeros del transporte urbano entre islas (10005994).

3.2.9. Comunidad de Madrid

— Consejería de Asuntos Sociales

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos (10000006, 10001585, 11008413, 11015812 y 11016498).

Sobre el deber legal que le concierne, de conformidad con lo previsto en el artículo 35.i) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de que los ciudadanos sean tratados por las autoridades y funcionarios con respeto y deferencia, facilitando el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (11004551).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (11013527).

Sobre el deber legal que le concierne de resolver, de forma expresa, cuantos escritos y reclamaciones sean presentados por los interesados, dando cumplimiento con ello a lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10014668).

Se formuló recordatorio a la anterior Consejería de Familia y Asuntos Sociales, sobre el deber legal de dar traslado al Fiscal de las pruebas complementarias de edad realizadas, a fin de que dicha autoridad emitiera el correspondiente decreto fijando la edad del interesado y, en el supuesto de que se decretara que el interesado era mayor de edad, dar traslado inmediato a la Oficina de Asilo y Refugio para que dicha oficina adoptara las medidas pertinentes para otorgar al interesado los derechos que le correspondían como solicitante de asilo mayor de edad (09010303).

Se formularon sendos recordatorios a la anterior Consejería de Familia y Asuntos Sociales sobre el deber legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se le recuerda el deber legal que le incumbe de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (10014714 y 10008190).

— Instituto Madrileño del Menor y la Familia

Sobre el deber legal de instar la autorización del menor, de conformidad con lo establecido en el artículo 35, apartado 7, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en su condición de órgano tutelar del menor, y en el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que en su artículo 196, apartado 1, dispone que se procederá a otorgar la autorización de residencia a la que se refiere el artículo de la ley citado, una vez haya quedado acreditada la imposibilidad de repatriación del menor y, en todo caso, transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores (10001647).

Sobre el deber legal de instar la autorización de residencia de los menores tutelados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, apartado 7, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en su condición de órgano tutelar del menor y en el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que en su artículo 196, apartado 1, establece que se procederá a otorgar la autorización de residencia una vez haya quedado acreditada la imposibilidad de repatriación del menor y, en todo caso, transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores (09013854).

— Consejería de Economía y Hacienda

Sobre el deber legal de ajustar su actuación a los principios de eficacia y eficiencia recogidos en el artículo 3.1 y 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con el artículo 103.1 de la Constitución, en cuanto a los plazos en la tramitación de los expedientes de denuncia presentados por los ciudadanos (10020440).

— Consejería de Educación y Empleo

Sobre el deber legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se le recuerda el deber legal que le incumbe de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (11015217).

— Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Sobre el deber legal de dar acceso a la información ambiental que obre en su poder a la persona que la solicite, sin obligación de que acredite su condición de interesada, y forme la información o no parte de un expediente, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (10000793).

— Consejería de Transportes e Infraestructuras

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver expresamente el recurso de reposición interpuesto por un ciudadano, conforme dispone el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10012438).

— Canal de Isabel II

Sobre el deber legal de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (11010034).

— Universidad Complutense de Madrid

Sobre el deber legal que le concierne de velar por el estricto cumplimiento de las normas que resultan de aplicación, a fin de que en lo sucesivo se observen y respeten los plazos que las citadas normas imponen para proceder a la revisión e impugnación de las calificaciones obtenidas por los alumnos (10012289).

3.2.10. Comunidad Autónoma de La Rioja

— Consejería de Hacienda

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver expresamente todas las cuestiones que se le planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos, así como a notificar dicha resolución expresa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (11007434).

3.2.11. Comunitat Valenciana

— Consejería de Bienestar Social

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (10010028 y 10019549).

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se le recuerda el deber legal que le incumbe de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (09018285, 10014395, 10017096 y 10030257).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas. Así como el deber de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (10007928).

— Consejería de Justicia y Bienestar Social

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (11006208, 11009006 y 11015861).

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se le recuerda el deber legal que le incumbe de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (11005103 y 11012412).

3.3. Administración local

3.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Sobre el deber legal de garantizar el acceso al empleo público mediante un procedimiento selectivo que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (09021834).

3.3.2. Ayuntamiento de Archena (Murcia)

Sobre el deber legar de actuar conforme a los principios de eficacia, economía y celeridad, establecidos en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07007963).

3.3.3. Ayuntamiento de Barcelona

Sobre el deber legal derivado de lo previsto en el artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, según el cual los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma deberán traducirse al castellano (11006987).

3.3.4. Ayuntamiento de Benicàssim (Castellón)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11001732).

3.3.5. Ayuntamiento de Cáceres

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0303622).

Sobre el deber legal que le incumbe de motivar adecuadamente las resoluciones sancionadoras en materia de tráfico y de dictar resolución expresa a los recursos que se interpongan por los interesados en los procedimientos administrativos que les afecten (10018035).

3.3.6. Ayuntamiento de Ceuta

Sobre el deber legal que le concierne de ajustar la actuación de la Policía Local, cuando proceda la comprobación de la residencia de los solicitantes de empadronamiento, al principio constitucional de eficacia al que debe someter su actuación toda Administración Pública (10002761).

3.3.7. Ayuntamiento de Chinchón (Madrid)

Sobre el deber legal que le incumbe, derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (11000613).

3.3.8. Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears)

Sobre el deber legal de acusar recibo de las denuncias formuladas por los ciudadanos y de dar traslado de la información urbanística solicitada, por escrito y en plazo razonable (09022169).

Sobre el deber legal derivado de lo previsto en el artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, según el cual los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma deberán traducirse al castellano (11011844).

3.3.9. Ayuntamiento de Collado Villalba (Madrid)

Sobre el deber legal derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (10018070).

3.3.10. Ayuntamiento de Colmenar Viejo (Madrid)

Sobre la obligación legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación, conforme prescribe el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11011589).

3.3.11. Ayuntamiento de El Vellón (Madrid)

Sobre el deber legal que impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11011672).

3.3.12. Ayuntamiento de Herrera del Duque (Badajoz)

Sobre el deber legal que le incumbe de garantizar el cumplimiento de la obligación que tienen los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones, de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, al amparo del artículo 163 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (10034843).

3.3.13. Ayuntamiento de Jumilla (Murcia)

Sobre el deber legal de que toda notificación de una resolución que dicte debe contener el oportuno pie de recurso en el que se indiquen las posibles acciones que procedan contra la misma, órgano competente para conocerla y plazos para poder ser impugnada, debiendo notificar al interesado en este caso concreto, nuevamente, la resolución adoptada con indicación de todo lo anterior (11006172).

3.3.14. Ayuntamiento de Lorca (Murcia)

Sobre el deber legal derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (09017270).

3.3.15. Ayuntamiento de Madrid

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes y escritos le sean dirigidos por los ciudadanos, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10010623).

Sobre el deber legal que le incumbe de realizar un seguimiento de las licencias que otorga y, en caso de que se haya incumplido el plazo indicado para iniciar o terminar las obras, declare la caducidad de las mismas, previa audiencia a los interesados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (07025421).

Sobre el deber legal que le incumbe de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad, de conformidad con los artículos 103 de la Constitución y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11004024).

Sobre el deber legal que le incumbe de que, en sus relaciones con la comunidad, los agentes de la policía municipal de Madrid den cumplimiento a los principios básicos de actuación que prevé el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (11007000).

3.3.16. Ayuntamiento de Moncada (Valencia)

Sobre el deber legal que le incumbe de tramitar las solicitudes de acceso a la información urbanística y ambiental de conformidad con la legislación vigente y, en particular, de resolver las solicitudes de información que se le presenten en los plazos máximos establecidos, acomodando la respuesta al contenido de la petición (0425241).

3.3.17. Ayuntamiento de Morcín (Asturias)

Sobre el deber legal que incumbe al Ayuntamiento de auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones, de acuerdo con lo establecido en Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta Institución. Asimismo, sobre el deber legal de garantizar que, en adelante, los funcionarios públicos desempeñen con diligencia y dedicación las tareas que tengan asignadas velando por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico; en este supuesto, en lo que concierne a la normativa relativa a las incompatibilidades del personal al servicio de la Administración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución y en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Finalmente, se le recuerda el deber legal de garantizar, en adelante, el acceso al empleo público mediante un procedimiento selectivo que respete

los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, de acuerdo con los artículos 14 y 23.2 en relación con el 103.1 de la Constitución (09017593).

3.3.18. Ayuntamiento de Motril (Granada)

Sobre el deber legal que le incumbe de acusar recibo de las peticiones recibidas en ese Ayuntamiento, tramitarlas y contestarlas adecuadamente en los términos previstos en los artículos 6, 7, 9 y 11 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, del Derecho de Petición (10029734).

3.3.19. Ayuntamiento de Navacerrada (Madrid)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10011931).

3.3.20. Ayuntamiento de Ocaña (Toledo)

Sobre el deber legal derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (arts. 146 y siguientes), de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (09020205).

3.3.21. Ayuntamiento de Orihuela (Alicante)

Sobre el deber legal que le incumbe de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad de conformidad con los artículos 103 de la Constitución y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (09011523).

3.3.22. Ayuntamiento de Padrón (A Coruña)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver de forma expresa cuantas peticiones, reclamaciones y recursos sean presentados por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10024429).

3.3.23. Ayuntamiento de Pájara (Las Palmas)

Sobre el deber legal que incumbe a los ayuntamientos de cumplir con la normativa de depuración de aguas residuales (08007995).

3.3.24. Ayuntamiento de Pálmaces de Jadraque (Guadalajara)

Sobre el deber legal que le incumbe, derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (10023966).

3.3.25. Ayuntamiento de Pesquera (Cantabria)

Sobre el deber legal que le incumbe de incoar procedimiento sancionador ante el incumplimiento de una orden de ejecución; de dictar y notificar resolución expresa en sus procedimientos y de adoptar las medidas necesarias para evitar dilaciones indebidas, eliminando toda anormalidad en la tramitación. Todo ello de conformidad con el artículo 10 del Reglamento de disciplina urbanística, y los artículos 41, 42 y 127 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11002853).

3.3.26. Ayuntamiento de Poio (Pontevedra)

Sobre el deber legal que le incumbe de dar cumplimiento al artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo referente a las lenguas a utilizar en los distintos procedimientos administrativos (10034904).

3.3.27. Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid)

Sobre el deber legal que le incumbe, derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (11010337).

3.3.28. Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia)

Sobre el deber legal que le incumbe de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad, de conformidad con los artículos 103 de la Constitución y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10021904).

3.3.29. Ayuntamiento de Santa Cruz de Mudela (Ciudad Real)

Sobre el deber legal que le incumbe, de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y supletoriamente el 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver expresamente, en tiempo y forma, todas las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (10010912).

3.3.30. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

Sobre el deber legal que le incumbe de colaborar con carácter preferente y urgente con el Defensor del Pueblo en sus actuaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, colaboración cuya primera manifestación no es otra que la de dar cumplida respuesta a las solicitudes de informe de esta Institución (10013610).

3.3.31. Ayuntamiento de Santa María de los Llanos (Cuenca)

Sobre el deber legal de incoar el correspondiente procedimiento sancionador y ejercer la potestad sancionadora, ante hechos que podrían ser constitutivos de una infracción urbanística (09012893).

3.3.32. Ayuntamiento de Saucedilla (Cáceres)

Sobre el deber legal que le incumbe de adoptar medidas cautelares e incoar el oportuno procedimiento sancionador, cuando tenga conocimiento de conductas o hechos que constituyan infracciones urbanísticas y, durante su tramitación, ejecute las medidas necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer (09000747).

3.3.33. Ayuntamiento de Talamanca de Jarama (Madrid)

Sobre el deber legal que le concierne de exigir el cumplimiento del deber de conservación y de velar por la legalidad urbanística (08015931).

3.3.34. Ayuntamiento de Tarragona

Sobre el deber legal que le incumbe de velar por la aplicación de las disposiciones legales vigentes en materia de las lenguas en los procedimientos administrativos, y el derecho de opción lingüística de los interesados en los mismos, máxime en aquellos supuestos en los que éstos expresamente así lo soliciten (11009987).

3.3.35. Ayuntamiento de Teulada (Alicante)

Sobre el deber legal de acusar recibo de las denuncias formuladas por los ciudadanos y de dar traslado de la información urbanística solicitada, por escrito y en plazo razonable (11006055).

3.3.36. Ayuntamiento de Toreno (León)

Sobre el deber legal que le incumbe de motivar suficientemente sus actos, haciendo referencia no solo a las normas jurídicas que los fundamentan, sino también a las razones por las que tales normas imponen la resolución que se adopta (11011081).

3.3.37. Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid)

Sobre el deber legar de actuar conforme a los principios de eficacia, economía y celeridad, establecidos en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0501585).

3.3.38. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Sobre el deber legal de estimar la prescripción de oficio y devolver lo indebidamente recaudado, más los intereses, de acuerdo con los artículos 66 y 69 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (09013921).

Sobre el deber legal que le incumbe, conforme al artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Además, se le recuerda el deber legal de actuar de acuerdo con el principio de eficacia, economía y celeridad reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (10018330).

Sobre el deber legal de adoptar las medidas necesarias para impedir que las infracciones urbanísticas detectadas se consoliden por el mero transcurso del tiempo, y de cumplir con ello el mandato legal de inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido, de actuar con la debida diligencia y de evitar que los infractores se beneficien de las demoras en el actuar administrativo, en perjuicio del interés general y del interés particular de otros ciudadanos (11006933).

Sobre el deber legal que le incumbe de garantizar el cumplimiento de la obligación que tienen los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones, de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y de comprobar el cumplimiento de las órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios deteriorados, girando la oportuna inspección. Asimismo, se le recuerda el deber legal de actuar de acuerdo con los principios de eficacia, economía y celeridad contemplados en el artículo 103 de la Constitución española y el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (08002189).

3.3.39. Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid)

Sobre el deber legal que le incumbe, derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (10024889).

3.3.40. Ayuntamiento de Valmojado (Toledo)

Sobre el deber legal de resolver las solicitudes de licencia que se formulen con arreglo a la legislación vigente (10009479).

3.3.41. Ayuntamiento de Vegacervera (León)

Sobre el deber legal que le concierne, derivado de las obligaciones que respecto del tratamiento de las solicitudes y reclamaciones que se presenten por los administrados se establecen tanto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (arts. 146 y siguientes), y ello sin perjuicio de la obligación de abstenerse a la hora de resolver los expedientes si concurriera alguna de las causas previstas para ello en el artículo 28 de la propia Ley 30/1992 (11001682).

3.3.42. Ayuntamiento de Venta de Baños (Palencia)

Sobre el deber legal de facilitar al Defensor del Pueblo información concreta y detallada de la situación laboral real y actualizada de la interesada, que permita conocer el resultado de la última evaluación de riesgos de su puesto de trabajo; las conclusiones de la misma; en qué se han traducido sus recomendaciones, de haberse efectuado alguna, y si esa Administración ha adoptado o tiene previsto adoptar alguna posible medida, bien de prevención o de protección del riesgo en el trabajo y su contenido (10012441).

3.3.43. Ayuntamiento de Venturada (Madrid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de resolver expresamente, en tiempo y forma, cuantas peticiones, reclamaciones y recursos sean presentados por los interesados, cualquiera que sea su forma de iniciación, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10022445).

3.3.44. Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra)

Sobre el deber legal que le incumbe de cumplir con las competencias que tiene reconocidas por los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, y la normativa ambiental general y local, y en particular lo previsto en los artículos 33.a) y 40 de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia, y ordenar la suspensión inmediata de una actividad por carecer de título administrativo bastante para desarrollarla, y por producción de molestias indebidas y perjuicios a los vecinos (08024012).

— Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC)

Sobre el deber legal que concierne de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los ciudadanos, cumpliendo así lo establecido en el

artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11012737).

3.3.45. Ayuntamiento de Vilches (Jaén)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (10017432).

3.3.46. Consell Insular de Formentera

Sobre el deber legal que le incumbe de facilitar a los ciudadanos información que no les desoriente ni confunda, es decir, información propiamente dicha, lo cual requiere una mínima claridad, que no es la que precisan los funcionarios y personal técnico, sino el ciudadano y vecino común, dando así cumplimiento a lo previsto en los artículos 3.1 y 35.g) e i) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (08002124).

3.4. Varias administraciones

3.4.1. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias; Cabildo Insular de Lanzarote y Ayuntamiento de Arrecife (Las Palmas)

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal que les incumbe de atender con objetividad los intereses generales, interesándose por el curso de los problemas y de sus soluciones (10014396).

3.4.2. Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Talamanca de Jarama (Madrid)

Se formularon sendos recordatorios sobre el deber legal de colaborar con el Defensor del Pueblo mediante el envío de informes preferentes y sumarios que le permitan esclarecer el problema planteado y llevar a cabo su función constitucional de supervisión de la actuación administrativa para defender los derechos fundamentales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. Asimismo, sobre el deber legal que incumbe a las Administraciones local y autonómica de coordinarse, al objeto de ejercer debidamente sus potestades urbanísticas (0310240).

3.5. Otros

3.5.1. Colegio de Procuradores de Madrid

Sobre el deber legal de dar respuesta a las solicitudes formuladas por los ciudadanos (11020085).

3.5.2. Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña

Sobre el deber legal que le concierne, conforme a los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, así como de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se le recuerda el deber legal que le incumbe de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución española (09004256).

4. ADVERTENCIAS

4.1. Administración General del Estado

4.1.1. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras

Se advierte de los efectos del incumplimiento de deberes constitucionales y legales de coordinación, cooperación y colaboración entre órganos de una misma Administración Pública, por declaración de impacto ambiental no atendida (07016222).

4.1.2. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental

Se advierte de los efectos del incumplimiento de deberes constitucionales y legales de coordinación, cooperación y colaboración entre órganos de una misma Administración Pública, por declaración de impacto ambiental no atendida (07016222).

— Confederación Hidrográfica del Júcar

Se advierte de la obligación de responder de forma preferente, adecuada, directa y sumaria los requerimientos de información del Defensor del Pueblo y, en caso de no hacerlo, de la posibilidad de considerar a esa Confederación como Administración entorpecedora del ejercicio de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas esta Institución (09014920).

4.2. Administración local

4.2.1. Ayuntamiento de O Porriño (Pontevedra)

Se advierte de la posibilidad de estar incurriendo en responsabilidad por incumplimiento de lo preceptuado en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, de su obligación de enviar, en el plazo máximo de 15 días, un informe escrito con carácter preferente y urgente relativo a la investigación promovida (10015492).

4.2.2. Ayuntamiento de Xirivella (Valencia)

Se advierte de la obligación de responder de forma preferente, adecuada, directa y sumaria los requerimientos de información del Defensor del Pueblo y, en caso de no hacerlo, de la posibilidad de considerar a ese Ayuntamiento como Administración entorpecedora del ejercicio de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas esta Institución (09014920).

5. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE AMPARO

5.1. Recursos de inconstitucionalidad

5.1.1. Solicitudes de interposición

Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Dos ciudadanos solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la ley de referencia en lo que se refiere a la reforma de la duración del mandato de los magistrados del Tribunal Constitucional. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Como es bien sabido, el artículo 159.3 de la Constitución establece que «los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres». La reforma de la ley orgánica de la que nos ocupamos, según indica la exposición de motivos, se introduce «para facilitar la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional en los supuestos de cobertura de vacantes o renovación». La reforma consiste en que en los casos de vacante antes del cumplimiento del período de mandato la sustitución del magistrado se produce «por el tiempo que a este restase». Además, si hubiere retrasos en la renovación por tercios establecida en la Constitución, a los nuevos magistrados designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en la renovación.

Consideran las personas que han comparecido ante el Defensor del Pueblo que esta reforma es contraria a lo dispuesto en el artículo 159.3 de la Constitución que fija el mandato de los magistrados en nueve años.

Para enjuiciar la adecuación a la Constitución de la reforma que nos ocupa es preciso tomar en consideración los siguientes aspectos:

a) El artículo 159.3 dispone que el mandato será de nueve años y, además, que los magistrados «se renovarán por terceras partes cada tres». Es decir, se trata de un mandato doble o de dos criterios que deben concurrir al mismo tiempo: la duración de nueve años del mandato y la renovación por tercios cada tres. El constituyente no ha querido tan solo una dilatada inamovilidad —superior a la de dos legislaturas completas de las Cortes Generales— sino también una renovación de magistrados parcial en un tiempo relativamente corto —inferior al de la duración de una legislatura—. Los principios de estabilidad inamovible y de renovación parcial han sido queridos al mismo tiempo por la Constitución, con el objetivo por una parte de garantizar la permanencia en sus puestos de los magistrados durante un tiempo preestablecido y, por otra, de evitar que una misma mayoría política proceda a la renovación de la mayoría del Tribunal.

b) Después de treinta años de funcionamiento del Tribunal Constitucional la realidad de los hechos es que lo dispuesto en el artículo 159.3 de la Constitución ha sido incumplido en diversas ocasiones. Se trata de un hecho notorio de todos conocido. Sin necesidad de entrar en otros ejemplos, es preciso recordar que los cuatro magistrados cuyo cese fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el día 10 de enero de 2011 tomaron posesión de sus cargos en diciembre de 1998; su mandato efectivo ha sido pues de algo más de doce años, pues no se produjo la renovación por tercios, como correspondía, en el mes de diciembre de 2007. No procede ahora analizar las razones por las que esto ha sucedido así, en esta y otras ocasiones, sino tan solo tomar nota de la situación de hecho de la que partía el legislador de la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre.

e) El preámbulo de la Ley Orgánica 8/2010 indica la finalidad de la reforma: facilitar la elección de los magistrados. Por tanto, partiendo de una situación de hecho de incumplimiento —que el propio verbo «facilitar» evoca— se anudan consecuencias jurídicas a la falta de renovación temporánea: la reducción de los mandatos de los sustitutos. Hay que hacer notar que las consecuencias jurídicas de la falta de renovación temporánea no están establecidas en la Constitución: es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la que, hasta ahora, establecía consecuencias jurídicas para los magistrados con el mandato agotado: la continuidad en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieran de sucederles (art. 17.2), y, ahora, la que establece consecuencias jurídicas para los magistrados sustitutos de los anteriores, la reducción del mandato.

SEGUNDO. La legitimidad del objetivo plausible de «facilitar la elección» estriba, a juicio de esta Institución, en la adecuación o, al menos, en la razonabilidad de las previsiones establecidas en la nueva norma, que para ser constitucionales habrían de perseguir la superación de una situación de hecho reiterada: el incumplimiento de la doble —y simultánea— previsión constitucional de un mandato de nueve años y renovación por tercios cada tres.

Desde esta perspectiva de análisis, una posibilidad hubiese sido el cese automático de los magistrados al cumplir nueve años en el cargo. Se ha optado por una solución menos radical, teniendo en cuenta el reducido número de miembros que integran el Tribunal, limitado constitucionalmente a doce (a diferencia, por ejemplo, del Tribunal Supremo, cuyo número de magistrados no tiene límite constitucional alguno) y sus graves responsabilidades y carga de trabajo. La solución adoptada relativiza la duración de los mandatos, pero lo hace con la voluntad de superar una reiterada realidad de hecho que incumple el mandato constitucional y, además, no resulta insólita en el marco de la propia Constitución y de la práctica del Tribunal.

En efecto, la reforma intenta «influir» —valga la expresión— en los sujetos responsables de la designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional (Congreso, Senado, Consejo General del Poder Judicial y Gobierno) para que procedan a la renovación en el plazo querido por la Constitución; el hecho de que si no se produce la renovación los magistrados designados para sustituir a quienes vieron expirado su tiempo tendrán un mandato menor, debiera impulsar a los sujetos responsables de la designación a actuar en el tiempo oportuno, para conseguir así que los mandatos de aquellos a quienes designan duren realmente nueve años. Si los sujetos responsables citados cumplen con su obligación en tiempo y forma, en el futuro la duración de los mandatos volverá a ser de 9 años y la renovación se producirá por tercios cada tres años, que es lo que desea la Constitución de 1978.

La medida no es insólita en la propia lógica constitucional. El constituyente, consciente de la relevancia de la renovación por tercios, subordinó el mandato de nueve años del primer Tribunal Constitucional designado a aquella necesidad. En efecto, la disposición transitoria novena de la Constitución estableció: «A los tres años de la elección por vez primera de los miembros del Tribunal Constitucional se procederá por sorteo para la designación de un grupo de cuatro miembros de la misma procedencia electiva que haya de cesar y renovarse. A estos solos efectos se entenderán agrupados como miembros de la misma procedencia a los dos designados a propuesta del Gobierno y a los dos que proceden de la formulada por el Consejo General del Poder Judicial. Del mismo modo se procederá transcurridos otros tres años entre los dos grupos no afectados por el sorteo anterior. A partir de entonces se estará a lo establecido en el número 3 del artículo 159». Es decir, hubo magistrados con tres años de mandato, otros con seis y otros con nueve, desconociendo los magistrados designados en 1980, al inicio de su mandato, cuánto duraría este.

En el supuesto de vacante (fundamentalmente dimisión o fallecimiento del magistrado), la reforma establece que la duración del mandato del sustituto será por el tiempo que al cesante restase. La finalidad es legítima: facilitar la renovación por terceras partes cada tres años, querida por la Constitución, la cual sería imposible si se estableciesen mandatos de nueve años para los sustitutos en los supuestos citados. Se trata también de facilitar el acto político de designación, que ha sido querido por la Constitución para varias personas designadas simultáneamente: cuatro por el Congreso de los Diputados, cuatro por el Senado, dos por el Consejo General del Poder Judicial y dos por el Gobierno, estos dos últimos grupos designados en un solo grupo de renovación. Se establece, además, una previsión coincidente con la práctica del Tribunal desde su fundación: en los casos de dimisión o fallecimiento, los magistrados sustitutos han sido designados por el tiempo que restaba a los sustituidos.

En definitiva, ni en la propia Constitución ni en la práctica del Tribunal la duración del mandato ha sido un valor absoluto: estuvo subordinada al principio de «renovación por tercios» en el primer tribunal, exdisposición transitoria novena, y lo ha estado en los casos de vacante anticipada por las mismas razones. El mandato de nueve años es deseable, y a ello —con mayor o menor acierto— se ordena la reforma si en el futuro prevalece el principio de lealtad constitucional, de raíz eminentemente política.

TERCERO. Podría cuestionarse la legitimidad de la reforma desde la consideración del principio de inamovilidad judicial. En efecto, la inamovilidad es una de las garantías clásicas que completa el principio de independencia y está a su servicio. Si bien un juez puede ser en teoría independiente sin ser inamovible, es claro que la independencia queda reforzada por la inamovilidad. Desde esta perspectiva se debe analizar si en los magistrados designados concurre la garantía de la inamovilidad.

La respuesta debe ser afirmativa. La duración del mandato de los magistrados podrá ser variable, pero todos son inamovibles durante un período conocido y prefijado en el momento de su toma de posesión. Ciertamente, llegará un momento en el que el magistrado desconocerá la fecha de su cese, pero esto no es cosa distinta a lo que ha venido sucediendo en diversas ocasiones, la última desde diciembre de 2007 hasta enero de 2011, tiempo en el que cuatro magistrados —inamovibles durante los primeros nueve años en los que han ejercido jurisdicción, excepto en un caso que lo fue durante cinco años, pues había sustituido a otro magistrado que dimitió antes de concluir su mandato—, han desconocido el momento en el que serían relevados de sus funciones.

Sentados estos presupuestos, la Defensora del Pueblo (e. f.) resuelve, en relación con lo contenido en el articulo 162.1.a) de la Constitución española y el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, no interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica 9/2010, de 22 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Bruselas el 23 de junio de 2010.

Un ciudadano solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la citada norma. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Como se desprende del resumen de las alegaciones efectuado en el apartado de antecedentes, estas se dirigen a cuestionar, no tanto el contenido del artículo único de la Ley Orgánica 9/2010, sino las previsiones del protocolo cuya ratificación autoriza la ley y particularmente aquellas que en su momento podrán dar lugar a que se designen cuatro parlamentarios para los nuevos escaños asignados a España en el Parlamento Europeo, por referencia a los resultados de las elecciones celebradas el 7 de junio de 2009. Es decir, la inconstitucionalidad que justificaría el recurso no se atribuye a la Ley Orgánica 9/2010 sino al protocolo que la ley autoriza a ratificar.

SEGUNDO. Que esta Institución tenga constancia, no se ha producido a esta fecha la ratificación autorizada por la Ley Orgánica 9/2010. Sin embargo, el texto de dicho protocolo ya está definitivamente fijado. Y para este supuesto la previsión aplicable sería la contenida en el artículo 78.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, según la cual: «El Gobierno o cualquiera de ambas Cámaras podrá requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un tratado internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiere prestado aún el consentimiento del Estado».

Como se ve, en este supuesto la legitimación para instar el requerimiento al Tribunal Constitucional corresponde exclusivamente al Gobierno, al Congreso y al Senado, no estando legitimado para ello el Defensor del Pueblo, con lo que la solicitud efectuada por el interesado en la situación presente no podría en ningún caso ser atendida.

Incluso en el supuesto de que el Estado hubiera otorgado su consentimiento, la posibilidad de iniciar la acción de inconstitucionalidad contra el protocolo que es lo que realmente se pretende sólo podría tener lugar una vez que hubiera sido ratificado por todos los Estados signatarios y entrase en vigor el primer día del mes siguiente al del depósito del último instrumento de ratificación. Únicamente entonces, cuando el protocolo hubiese entrado en vigor y pasase, de acuerdo con el artículo 96.1 de la Constitución, a formar parte del ordenamiento interno, podría plantearse la posibilidad de cuestionar su constitucionalidad mediante cualquiera de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad que se regulan en el título II de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En virtud de cuanto antecede se ha resuelto no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Se presentaron, por diversas asociaciones y ciudadanos, solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma. A continuación se recogen las resoluciones adoptadas por la Institución.

I

El Presidente de la Asociación de la Prensa de Madrid solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los números veinticuatro y veinticinco del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que dan nueva redacción al apartado 1 del artículo 60 y al apartado 2 del artículo 66 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Los preceptos cuestionados prohíben la contratación de espacios de publicidad electoral en medios de comunicación de titularidad pública y en emisoras de televisión privada, e imponen a estas últimas la obligación de respeto a los principios de pluralismo e igualdad y de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales, así como en la información relativa a la campaña electoral.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Llama hasta cierto punto la atención el cuestionamiento actual de las modificaciones introducidas en la LOREG por la Ley Orgánica 2/2011, en tanto en cuanto la innovación operada por las mismas en relación al régimen jurídico previo es prácticamente inexistente. De hecho, la prohibición de contratar publicidad electoral y, más ampliamente, publicidad política, en la televisión —y no solo en este medio— tiene una larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico, igual que la tiene la prescripción de obligado respeto, durante los períodos electorales, al pluralismo y a los valores de igualdad, bajo la supervisión de las correspondientes Juntas Electorales, en la programación de las televisiones públicas y privadas.

La actividad publicitaria en el medio televisivo está sujeta a diversas prohibiciones y limitaciones y, en lo que aquí interesa, la Ley 25/1994, de 12 de julio, que transpuso al ordenamiento español la Directiva 89/552/CEE de televisión sin fronteras, en su artículo 9.1.c) ya prohibía expresamente la emisión de publicidad con un contenido esencialmente o primordialmente político, o dirigida a la consecución de objetivos de tal naturaleza, prohibición esta que en la actualidad se ha trasladado a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, en cuyo artículo 18.6, en su actual redacción dada por la Ley Orgánica 4/2011, se dispone expresamente: «Está prohibida la comunicación comercial televisiva de naturaleza política», salvo en los supuestos previstos por la LOREG.

La prohibición de publicidad electoral en la televisión es anterior a la prohibición más general de publicidad política. De hecho, la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada, ya establecía en su artículo único.1: «No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión», previsión esta que se reiteró en la Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, para las emisoras de televisión local por ondas terrestres y para los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable, al igual

que a través de la Ley Orgánica 10/1991, de 8 de abril, para las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal.

Por consiguiente, la incorporación expresa de la prohibición de contratación de espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada en el número 1 del artículo 60 de la LOREG, no supone innovación normativa alguna sino que se limita a incorporar a la norma electoral general una prohibición preexistente, frente a la cual hasta ahora no se habían formulado objeciones.

Algo relativamente similar ocurre en relación con el nuevo número 2 del artículo 66 de la LOREG. La normativa antes citada ya preveía expresamente que «el respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los períodos electorales por las emisoras de televisión privada quedará garantizado por las Juntas Electorales correspondientes, en los términos previstos en la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública» (Ley Orgánica 2/1998), y en términos similares para las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal (Ley Orgánica 10/1991), para las emisoras de televisión local por ondas terrestres y para los operadores del servicio de telecomunicación por cable (Ley Orgánica 14/1995). Así pues, la previsión del nuevo número 2 del artículo 66 de la LOREG ahora cuestionada, relativa al deber de las emisoras de titularidad privada de respetar los principios de pluralismo e igualdad bajo supervisión de las juntas electorales competentes, no supone novedad alguna respecto del régimen preexistente.

Únicamente cabe considerar innovadora la precisión ahora añadida de que las televisiones privadas han de respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales, así como en la información relativa a la campaña electoral. Sin embargo, la innovación sólo es tal muy relativamente puesto que el respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en la actividad informativa de un medio de comunicación de masas como es la televisión, y precisamente durante el período electoral, lleva ínsito el respeto a los principios de proporcionalidad y neutralidad, ya que sin respetar éstos no cabe observar aquellos ni en relación con los contendientes electorales ni en relación con los destinatarios de la programación y de la información transmitida.

SEGUNDO. Si bien lo anterior no impide el examen de la constitucionalidad de los preceptos cuestionados —ya que su incorporación al ordenamiento jurídico en un nuevo texto normativo abre el plazo para su posible examen por el Tribunal Constitucional y, en consecuencia, para el ejercicio de la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer el correspondiente recurso—, es sin duda este un dato significativo que esta Institución no debe perder de vista, como tampoco puede dejar de tener en cuenta la muy cualificada mayoría parlamentaria que con su voto afirmativo posibilitó la reforma legal ahora examinada.

El acuerdo político casi unánime de los representantes de la soberanía nacional en torno a la regulación cuestionada, la tradición de la misma en nuestro ordenamiento y la paz jurídica hasta ahora existente, son datos que esta Institución ha de tener en cuenta para el ejercicio responsable de sus atribuciones, máxime teniendo en cuenta que este ejercicio se proyecta e incide sobre un proceso electoral en curso. Cuestionar tal proceso o, más precisamente, algunas de las reglas que rigen su desarrollo, planteando dudas sobre su legitimidad constitucional, exigiría la apreciación de razones evidentes y muy fundadas que lo justificasen más allá de las alegaciones formuladas sobre la posible afectación de otros derechos y libertades, lo que por sí solo no basta para justificar la interposición de recurso.

TERCERO. Aunque en las solicitudes de recurso se menciona la posible vulneración de otros derechos, que también son tomados en consideración, el examen prioritario sobre el que esta Institución debe basar su decisión debe centrarse en la constitucionalidad de las limitaciones que la ley establece a los derechos reconocidos en el artículo 20 de la Constitución, y en particular a los de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción [art. 20.1.a)] y a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1.d)].

El Tribunal Constitucional ha señalado: «El artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la que quedarían vacíos de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas hueras las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.2 de la Constitución y que es la base de toda nuestra ordenación jurídica política» (STC 6/1981).

A su vez, interpretando el ya citado artículo 20 de la Constitución, el Tribunal ha reiterado en diversas ocasiones «que los derechos de libre expresión y de información, en su dimensión de derechos de libertad, significan básicamente ausencia de interferencias e intromisiones ilegítimas en el proceso de comunicación, pero, a la vez, en su dimensión institucional, supone una garantía de una opinión pública libre y del mantenimiento del pluralismo político» (STC 127/1994), advirtiendo también que «la libertad de información es, en términos constitucionales, un medio de formación de opinión pública en asuntos de interés general, cuyo valor de libertad preferente sobre otros derechos fundamentales viene determinado por su condición de garantía de la opinión pública, que es una institución consustancial al estado democrático que los poderes públicos tienen especial obligación de proteger» (STC 165/1987).

Esta línea jurisprudencial, constante y mantenida en otros pronunciamientos, pone de manifiesto la doble dimensión de estos derechos que son, desde un punto de vista subjetivo, espacios de libertad ajenos a cualquier interferencia del poder público y desde el objetivo son también el medio o la garantía del pluralismo político, «que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático» (STC 12/1982) y valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, que sólo puede existir sobre el fundamento de una opinión pública libre.

Es, pues, esta dimensión institucional de las libertades de expresión y de información la que justifica que estos derechos puedan someterse a determinadas restricciones o limitaciones de las cuales aquí interesan las que se justifican precisamente por su condición de garantía de la opinión pública libre y de salvaguardia del pluralismo político. En este sentido es significativa la Sentencia 63/1987 del Tribunal Constitucional cuando, en su fundamento jurídico sexto, afirma: «Aunque en el artículo 20.1.a) de la Constitución se enuncia un derecho de libertad que no exige, con carácter general, sino la abstención, la ausencia de trabas o impedimentos para su ejercicio, por parte de los poderes públicos, no es menos cierto que, en determinados casos, será necesaria una actuación positiva de los poderes públicos —del legislador, específicamente— para la ordenación de los «medios» que sirvan de soporte a la expresión y difusión de ideas u opiniones», resaltando a continuación que esta hipótesis «respecto de los medios de comunicación de titularidad pública, se halla expresamente contemplada en el artículo 20.3 de la misma Constitución, precepto que, en lo que importa ahora, impone que se garantice por la ley el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetándose el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España».

Respecto a la televisión privada, en la Sentencia 12/1982 ya advertía el Tribunal Constitucional: «Su implantación no es una exigencia jurídico-constitucional, sino una decisión política que puede adoptarse, dentro del marco de la Constitución, por la vía de una ley orgánica en la medida en que afecte al desarrollo de alguno de los derechos constitucionalizados en el artículo 20 (art. 81 CE)» y siempre que —proseguía el Tribunal y esto es lo que quiere destacarse— «al organizarla, se respeten los principios de libertad, igualdad y pluralismo, como valores fundamentales del Estado, de acuerdo con el artículo primero de la Constitución, sea como resultantes de las relaciones del conjunto, sea como factores operantes dentro de cada uno de los establecimientos que actúen en el medio, ya que la preservación de la comunicación pública libre, sin la cual no hay sociedad libre, ni soberanía popular, no sólo exige la garantía del derecho de todos los ciudadanos a la expresión del pensamiento y a la información, sino que requiere también la preservación de un determinado modo de producirse de los medios de comunicación social, porque tanto se viola la comunicación libre al ponerle obstáculos desde el poder como al ponerle obstáculos desde los propios medios de difusión. Por ello —concluye el Tribunal en su Sentencia—, teniendo presente que el pluralismo político se encuentra erigido en uno de los valores fundamentales del Estado de Derecho que la Constitución crea y organiza, podemos decir que para que los medios de comunicación se produzcan dentro del orden constitucional tienen ellos mismos que preservar el pluralismo».

Como se ve, el tribunal acepta que el legislador actúe positivamente en relación con los «medios» que sirvan de soporte a la expresión y difusión de ideas u opiniones, actuación obligada en relación con los medios de titularidad pública y actuación posible en relación con otros medios y otros ámbitos que se justifica en ambos casos en la garantía de la institución de la opinión pública libre y del pluralismo político inherente al sistema democrático.

CUARTO. Precisamente a este fin, entiende esta Institución, sirven las limitaciones y deberes que a través de la Ley Orgánica 2/2011 se incorporan a los artículos 60.1 y 66.2 de la LOREG en relación con las emisoras privadas de televisión. Las libertades y derechos no son absolutos ni ilimitados y no lo son tampoco las libertades de expresión y de información a las que puede el legislador señalar límites para la defensa de otros derechos o de otros bienes constitucionalmente protegibles. Y estos límites, que han de ser muy estrictos en el ámbito subjetivo o individual de las libertades de expresión e información, son o pueden ser más intensos cuando se conectan con la dimensión objetiva o institucional de estas libertades, es decir, cuando a través de ellas se sirve a la preservación de valores constitucionales superiores.

Así, la salvaguardia de una opinión pública libre, inherente al valor superior del pluralismo político, justifica, según entiende esta Institución, la adopción de medidas tendentes a asegurar el respeto a los principios de pluralismo e igualdad, máxime si estas medidas se circunscriben a un marco temporal de especial trascendencia para la formación y manifestación de esa opinión pública como es el período electoral. Y esas mismas razones justifican también que, en ese período temporal y en relación con determinados aspectos de la programación de singular incidencia en la formación de la opinión pública, como son en particular los debates y entrevistas electorales y la información relativa a la campaña electoral, las televisiones privadas deban respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa.

Nótese que las limitaciones aquí tratadas se circunscriben específicamente al período electoral, integrándose en el conjunto de normas que regulan este proceso en el cual

la exigencia de respeto a los principios de pluralismo e igualdad por parte de las emisoras privadas es coherente con la naturaleza jurídica de servicios de interés general que tienen los servicios de comunicación radiofónicos, televisivos y conexos e interactivos, los cuales, como dice la Ley 7/2010, de 31 de marzo, ya citada, «se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social, y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos» (art. 22). Y es asimismo coherente con dicha naturaleza de servicio de interés general que en el período electoral, y en aquella parte concreta de la programación de las televisiones privadas que pudiéramos llamar informativo electoral, deban respetarse los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa que la formación de la opinión pública libre exige.

Otra cuestión es el acuerdo o el desacuerdo con las instrucciones que elabore a tal efecto la Junta Electoral competente o con las decisiones que para el cumplimiento de estas previsiones se adopten, desacuerdo que, de existir, habrá de expresarse por vías diferentes a la aquí tratada. Y otra cuestión es el debate sobre la idoneidad u oportunidad de la regulación cuestionada en relación con el estado actual de las tecnologías de la comunicación y de la información y los nuevos canales de expresión y acceso a la información y sobre la capacidad real de control de la Administración electoral, debate en el que esta Institución no puede entrar porque el criterio sobre el que ha de basar su decisión de ejercitar su legitimación en el recurso solicitado es de constitucionalidad y no de oportunidad.

QUINTO. Similares fundamentos a los expresados en el apartado anterior justifican, a juicio de esta Institución, la prohibición de contratar publicidad electoral en emisoras de televisión privadas.

Hay que recordar de entrada que la publicidad política, o, más precisamente, la emisión de publicidad con un contenido esencial o primordialmente político, o dirigida a la consecución de objetivos de tal naturaleza, ya estaba prohibida en la Ley 25/1994, de 12 de julio, que incorporó al ordenamiento interno la Directiva 89/552/CEE, prohibición esta que ha mantenido la Ley General de Comunicación Audiovisual en su artículo 18.6 respecto de las comunicaciones comerciales televisivas de naturaleza política.

Igual que ocurre con otras prohibiciones que afectan a la televisión y a otros medios de comunicación, como la publicidad del tabaco, las bebidas alcohólicas, o de hábitos nocivos para la salud o para el medio ambiente, su legitimidad nace de su finalidad protectora de otros derechos o bienes constitucionales —derecho a la salud, al medio ambiente, etc.— que justifica la restricción a los derechos afectados y, en particular y en lo que aquí interesa, a las libertades de expresión e información y a la libertad de empresa.

La prohibición de publicidad política en televisión no es una medida anómala en los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno. Es cierto, como se afirma en alguna de las solicitudes de recurso, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado: «El margen de las autoridades nacionales para rechazar la emisión de un determinado anuncio es más amplio en asuntos comerciales que cuando se trata de reflejar opiniones controvertidas pertenecientes a las sociedades modernas en general, por lo que cualquier limitación de la libertad de expresión debe ser necesaria en una sociedad democrática, proporcionada al fin legítimo perseguido», y, asimismo: «Cualquier limitación de la libertad de expresión ha de interpretarse de manera estricta sobre todo si la naturaleza del discurso es política más que comercial» (Sentencia *Vgt Verein gegen*

Tierfabriken contra Suiza, de 28 de junio de 2001). Pero también lo es que tal declaración se hizo al hilo de determinar si un determinado anuncio tenía o no naturaleza esencialmente política y si debía o no emitirse, y sin que el Tribunal pusiera en cuestión la capacidad del legislador nacional para limitar o prohibir la emisión de publicidad política cumpliendo ciertos requisitos.

En cualquier caso, la prohibición de publicidad política en televisión o en otros medios no es aquí objeto de examen, porque la prohibición incorporada al artículo 60.1 de la LOREG por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, se refiere no a la publicidad política en general, sino únicamente a la publicidad electoral, la cual reviste unas características diferenciadoras evidentes respecto del concepto más genérico de publicidad política.

En realidad, la publicidad electoral, permitida en algunos medios incluidos los televisivos de titularidad pública en período electoral, es una excepción a la regla general de prohibición de publicidad de contenido político en esos medios, excepción esta que se justifica precisamente por la necesidad de instrumentar adecuadamente la traslación de los mensajes y propuestas políticas de los partidos, federaciones y asociaciones de electores a los ciudadanos para que éstos puedan ejercitar adecuadamente sus derechos de participación política con una opinión suficientemente informada y fundada. Es en el período de comicios electorales cuando la conexión entre las libertades de expresión e información con el sistema democrático y representativo se hace más intensa. En nuestro sistema político, y en general en los sistemas políticos parlamentarios, desde hace ya bastantes años las campañas electorales se realizan fundamentalmente a través de los medios de comunicación de masas, de los cuales hasta el presente el más significativo ha venido siendo la televisión. Es por tanto necesario garantizar en este medio (y en los demás, claro está) la equidad y la igualdad entre los distintos contendientes durante el período electoral, posibilitando una auténtica concurrencia, presentación y discusión de las distintas opciones ante los ciudadanos, para lo que es preciso garantizar a las distintas opciones políticas una igualdad de oportunidades real y efectiva.

A este fin, el legislador orgánico electoral ha regulado un sistema que, entre otras disposiciones, subvenciona los envíos postales de publicidad electoral, proporciona espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública (radio y televisión) y autoriza, hasta un límite máximo de gasto, la publicidad electoral en determinados medios privados (prensa y radio), y prohíbe la contratación de publicidad electoral en televisión. Debe reiterarse aquí que esta prohibición ya estaba vigente antes de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2011 y venía aplicándose pacíficamente desde que se implantó en la ya lejana Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, para las televisiones privadas, y en la Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, para la televisión local por ondas terrestres y la televisión por cable. No hay pues una innovación real en el régimen jurídico hasta ahora vigente que ya contemplaba esta limitación relativa a la publicidad que puede ser contratada por las televisiones privadas.

El objetivo y la justificación de esta limitación a las libertades comunicativas y de empresa vuelve a ser, como ya se ha apuntado, la contribución a la formación de una opinión pública libre, inherente al sistema democrático, que exige garantizar una cierta igualdad de oportunidades entre las diferentes fuerzas de la sociedad, corrigiendo los desequilibrios entre los contendientes electorales y los medios de los que estos pueden disponer. Tradicionalmente, se ha venido argumentando a favor de medidas como la aquí cuestionada la necesidad de proteger a la opinión pública de las presiones de grupos financieramente poderosos y de influencias comerciales indebidas, así como la ya

mencionada necesidad de garantizar una cierta igualdad de oportunidades entre las diferentes fuerzas de la sociedad y, asimismo, proteger la independencia de los productores en temas editoriales de la influencia de patrocinadores comerciales poderosos y, también, apoyar a la prensa. De ellas, sin duda, la más relevante es la relativa a la corrección de los evidentes desequilibrios entre los distintos contendientes electorales, que se multiplicarían con la utilización irrestricta de un medio como la televisión que goza de una difusión e inmediatez extraordinarias y que en razón de ello se distingue de otros medios como la radio o la prensa escrita.

Así pues, el legislador orgánico ha venido optando desde hace tiempo por un sistema en el que la publicidad electoral en televisión se limita a las emisoras de titularidad pública mediante inserciones gratuitas y proporcionales a la representatividad de los contendientes electorales. Se pretende así proporcionar un equilibrio entre las diversas opciones que se ofertan a los electores, que no existiría si dependiese su presencia y difusión de su influencia o disponibilidad económica, lo que justifica la medida y la restricción que implica a las libertades de información y empresa.

II

Asimismo, miembros de asociaciones políticas y ciudadanos a título particular instaron del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el número cincuenta y uno del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que da nueva redacción al apartado 3 del artículo 169 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El precepto cuestionado impone la obligación a las agrupaciones de electores, y a efectos de presentar sus candidaturas, de obtener la firma del 1 por ciento de los inscritos en el Censo Electoral de la circunscripción correspondiente. Asimismo, a los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria electoral se les exige la firma de, al menos, el 0,1 por ciento de los electores inscritos en el Censo Electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Conviene comenzar precisando que el artículo 169 de la LOREG, cuyo apartado 3 modifica la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, está incluido en el título II de la ley, en el que se incluyen las disposiciones especiales para las elecciones de diputados y senadores. Es decir, la exigencia impuesta por este precepto a los partidos políticos de obtener las firmas del 0,1 por ciento de los electores a que se ha hecho referencia, es aplicable únicamente a la presentación de candidaturas para las elecciones de diputados y senadores y no al resto de los procesos electorales.

SEGUNDO. Hecha esta precisión, y entrando ya en el análisis de las alegaciones formuladas por los solicitantes de recurso, hay que convenir en que, sin duda alguna, el pluralismo político es un valor superior del ordenamiento jurídico y es también un requisito elemental de todo sistema democrático en el que es imprescindible la presencia de diversas opciones políticas, pues, como afirma el Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, «la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo político». En gran medida el vehículo de expresión y manifestación de esas opciones políticas diversas se lleva a cabo a través de los partidos políticos, cuya relevancia en el sistema democrático fue puesta de manifiesto por el legislador constituyente mediante su reconocimiento expreso, otorgando a estas organizaciones relevancia constitucional

y reconociéndosela en su título preliminar, y dejando constancia de la extraordinaria importancia de su tarea en el artículo 6.º de la Constitución.

Sin embargo, la cuestión tratada aquí no debe examinarse a la luz de los artículos 1 y 6 de la Constitución puesto que el requisito de disponer de cierto número de firmas de electores para presentar candidaturas no pone en cuestión el pluralismo político de nuestro ordenamiento jurídico, ni la función constitucional atribuida a los partidos políticos en nuestro sistema constitucional. Se trata simplemente del establecimiento de un requisito para participar en determinados procesos electorales, cuya validez constitucional habrá que examinar a la luz del derecho realmente afectado, que no es otro que el reconocido a los ciudadanos en el artículo 23.2 de la Constitución, de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Y ello es así porque el precepto cuestionado no limita la libertad de los partidos políticos para presentar candidaturas en las elecciones al Congreso y al Senado, sino que condiciona la capacidad de quienes formen parte de esas candidaturas a ser titulares del derecho de sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegidos para los cargos representativos correspondientes, a la obtención de un cierto número de firmas indiciaria de la existencia de una cierta base social que justifique la toma en consideración de la candidatura.

TERCERO. Sobre el derecho de sufragio pasivo reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución existe una continua y reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se recoge y resume, entre otras muchas, en las Sentencias 185/1999, FJ 4, y 154/2003, FJ 6. En ellas se pone de manifiesto que una de las características del precepto constitucional en el que se recoge el mencionado derecho fundamental es el amplio margen de libertad que le confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a tales cargos públicos, pues resulta, en efecto, del artículo 23.2 de la Constitución, que el derecho a ser elegido se adquiere con los requisitos que señalen las leyes, de manera que no puede afirmarse que del precepto, en sí solo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral o, dentro de lo que el sistema electoral abarca, de un determinado mecanismo para la atribución de los cargos públicos representativos objeto de elección, en función de los votos que en la misma se emiten (STC 75/1985, FJ 4). El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que impone el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y, de otra, cuando se trata de cargos públicos de carácter representativo, la necesidad de salvaguardar su naturaleza [SSTC 10/1983, FJ 2; 24/1990, FJ 2; 185/1999, FJ 4.a)].

Junto a esta amplia libertad de configuración normativa que reconoce al legislador el artículo 23.2 de la Constitución también señala a éste de modo expreso la necesidad de que el derecho que proclama sea ejercido en condiciones de igualdad, exigencia en la que no cabe ver sino una concreción del principio que, con carácter general, se reconoce en el artículo 14 CE (STC 75/1985, FJ 4). Se trata de una igualdad en la ley, o, como el mismo artículo 23.2 establece, de una igualdad referida a las condiciones legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, ha de verificarse dentro del sistema electoral que libremente sea determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas del sistema y no por referencia a otro (ibídem, STC 225/1998, FJ 4). Lo significativo, en todo caso, desde la perspectiva del artículo 23.2 CE, puesto en relación con el artículo 14, es que aquéllas condiciones legales se apliquen a todos los ciudadanos por igual, sin obstáculos para que todos ellos concurran en unas mismas elecciones y en unos

mismos distritos o circunscripciones en idénticas condiciones legales, y sin que existan diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de las condiciones legales. Así pues, el derecho de acceso a los cargos públicos que se recoge en el artículo 23.2 CE es, inequívocamente, un derecho de igualdad, como taxativamente se afirma en el propio precepto constitucional, de modo que el derecho mismo resultaría violado si se produjera cualquier género de discriminación o preterición infundada en el procedimiento de acceso al cargo público representativo [STC 185/1999 FJ 4.b)].

CUARTO. A la ley electoral le corresponden, entre otras funciones, la de establecer «a quiénes se pueden elegir» y «bajo qué condiciones» que son aspectos que dicha ley electoral debe contener para merecer tal calificativo (STC 72/1984). En el presente caso el legislador electoral, en uso de su amplio margen de libertad para regular el ejercicio del derecho, ha considerado oportuno imponer el requisito de obtener las firmas de al menos el 0,1 por ciento de los electores en la circunscripción por la que se pretende la elección, requisito este que, si bien se impone a los partidos —ya que son estos los que presentan las candidaturas—, afecta en realidad a los candidatos, puesto que el derecho de sufragio y en general el conjunto de derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución se atribuye a los ciudadanos, lo que excluye de su titularidad a personas jurídicas como son los partidos políticos.

Por otra parte, el establecimiento de requisitos de este carácter no es anómalo en la legislación electoral. De hecho, en la propia LOREG y para las elecciones municipales (art. 187) se exige la obtención de un determinado número de firmas para presentar candidatura a las agrupaciones de electores, a las que también se exige este requisito para las elecciones al Congreso y al Senado (art. 169.3 primer párrafo) y al Parlamento Europeo (art. 220.3), elecciones estas en las que también se exige la acreditación de un determinado número de firmas a los partidos políticos que pueden, no obstante, sustituir el cumplimiento de dicho requisito por las firmas de un determinado número de cargos electos representativos (art. 220.4).

Así pues, el establecimiento del requisito cuestionado no es per se inconstitucional, si bien, al tratarse de una limitación al ejercicio de un derecho fundamental, la medida ha de ser proporcionada y razonable y debe respetar el principio de igualdad proclamado con carácter general en el artículo 14 de la Constitución y para este tipo de derechos en el artículo 23.2 de la norma fundamental.

QUINTO. En la legislación electoral española, hasta el presente y salvo la excepción mencionada antes de las elecciones al Parlamento Europeo, los partidos políticos una vez inscritos en el registro correspondiente están plenamente habilitados para la presentación de candidaturas, sin que se les exija ningún requisito adicional con el fin de garantizar una cierta base organizativa o social. De hecho, la doctrina ha señalado que la diferencia de trato entre partidos y agrupaciones de electores, aunque justificada hasta cierto punto por la posición constitucional de los partidos políticos fijada en el artículo 6 de la Constitución, ha dado lugar a que en la práctica el número de candidaturas presentadas por agrupaciones de electores sea muy pequeña, ya que es mucho más sencillo crear un partido político ad hoc que recoger las firmas necesarias para presentar una candidatura como agrupación de electores.

Algunas cifras avalan la existencia de esta disfunción. Por ejemplo, en la última convocatoria de elecciones generales celebradas en marzo de 2008 presentaron candidaturas para el Congreso de los Diputados un total de 97 partidos políticos. Alrededor de esa fecha, el número de partidos políticos inscritos en el Registro del Ministerio del Interior ascendía a 3.245 formaciones, muchas de las cuales —según se comprueba examinando

superficialmente la lista— son en realidad agrupaciones de electores independientes, especialmente de ámbito municipal, que han optado por esta fórmula en razón de su sencillez burocrática frente a las dificultades que plantea la recogida de firmas para optar por la fórmula de agrupación de electores.

Esta proliferación de candidaturas introduce un factor de confusión en los electores que en muchas ocasiones difícilmente podrán discernir entre las diferentes opciones que cada una de las candidaturas representa. Ciertamente, la libertad de elección exige que el ciudadano pueda decidir entre un amplio número de opciones políticas que representen el pluralismo ideológico de la sociedad. Pero el exceso ilimitado de candidaturas provoca evidentes disfunciones que, además de la ya señalada, incrementa la complejidad del proceso electoral, multiplica sus costes y puede dar lugar a la utilización de las candidaturas con fines espurios.

Es notorio que en ocasiones se han presentado candidaturas con la única finalidad de obtener el acceso a los datos censales haciendo uso de la prerrogativa que establece el artículo 41 de la LOREG. El coste económico del proceso electoral ante un elevado número de candidaturas se incrementa, no sólo por la obligada impresión y distribución de papeletas electorales, sino también por el establecimiento de tarifas especiales para envíos postales de propaganda electoral que prevé el artículo 59 de la LOREG. La gestión también se complica si tenemos en cuenta la regulación vigente para la cesión de locales y espacios públicos para actos electorales, así como la cesión de espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública.

Todo ello apunta a la conveniencia del establecimiento de requisitos como el aquí tratado que garanticen que las candidaturas presentadas, y en último término los partidos políticos que las sustentan y promueven, disponen de una mínima base social que justifique su presencia en los distintos procesos electorales. Desde este punto de vista, esa base social mínima cabe presumirla a favor de aquellas candidaturas presentadas por partidos políticos que en anteriores elecciones hubiesen obtenido alguna representación. Y justifica también, a juicio de esta Institución, que quienes no la hubieran obtenido o se presenten por primera vez al proceso electoral la acrediten mediante la obtención de ese mínimo porcentaje de firmas de electores que al proporcionarlas expresan, como mínimo, su reconocimiento a la opción política correspondiente.

De este modo, la medida cuestionada pretende, por una parte, clarificar el proceso electoral situando las candidaturas presentadas en un volumen razonable y asumible, y, por otra, agilizar el proceso electoral eliminando complejidades innecesarias y abaratar el coste económico que tal proceso tiene para los ciudadanos. Entiende esta Institución que ello implica una justificación objetiva y razonable de la limitación impuesta, que cumple además con las exigencias del principio de igualdad al aplicarse en idénticas condiciones legales a los participantes en el proceso electoral que se hallen en las mismas condiciones.

III

Varias asociaciones de españoles residentes en el exterior y numerosos ciudadanos a título particular, solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2.3, 26.2, 31.2, 36.2, 75 puntos 1, 5 y 6, del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Estos preceptos limitan, por un lado, el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales incluidas las elecciones a Cabildos, a Consejos Insulares, al Consejo General del Valle de Arán y

a las Juntas Generales, a quienes figuren inscritos en el Censo de Españoles Residentes en España; y, por otro, regulan la composición del censo mencionado y el modo de ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el exterior en los restantes procesos electorales distintos de los municipales. Se desestimó la solicitud de interposición de recurso en razón de lo siguiente:

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Las cuestiones a dilucidar a efectos de decidir sobre la procedencia de atender las solicitudes de interposición de recurso serían, como se desprende de los antecedentes, básicamente dos: en primer lugar, si la Constitución autoriza a que los ciudadanos españoles residentes en el extranjero no sean titulares del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, locales y forales o, desde inverso punto de vista, si la Constitución les otorga tal derecho; y, en segundo lugar, si los requisitos y condiciones en las que pueden ejercer este derecho en las restantes elecciones distintas de las municipales deben ser las mismas que las establecidas para los residentes en España o si pueden sufrir modulaciones en virtud de la circunstancia específica del lugar de residencia.

SEGUNDO. Para dilucidar la primera cuestión hay que partir de la previsión constitucional contenida en el artículo 23.1 que consagra el derecho de «los ciudadanos» a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio «universal». Este precepto, como recuerda el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico segundo del Auto 387/2008, garantiza el derecho de sufragio activo, cuya extraordinaria significación en relación con la soberanía popular ya había sido resaltada por el propio tribunal al afirmar que «integra el más importante ejercicio de soberanía por los ciudadanos» (STC 144/1999). No obstante, recuerda el tribunal que el sufragio activo se ejerce mediante el voto universal, libre, igual, directo y secreto «en los términos en que la ley lo configura y regula su ejercicio», aludiendo con ello en especial a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, la cual articula, en palabras de su preámbulo, «el procedimiento de emanación de la voluntad mayoritaria del pueblo en las diversas instancias representativas en que se articula el Estado español».

Lo anterior implica que el derecho a participar en los asuntos públicos en general y, más en concreto, el derecho a participar por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal, esto es, el derecho de sufragio activo, es un derecho de configuración legal, como reiteradamente ha proclamado en su doctrina el Tribunal Constitucional (SSTC 144/1999; 72/1984; 75/1985, entre muchas otras), es decir, un derecho que el constituyente decidió reconocer prefigurando únicamente sus elementos más esenciales y remitiendo todo lo demás a la configuración que libremente decidiese el legislador —legislador orgánico, por otra parte (81.1 CE)— en ejercicio de la libertad de opción que a éste le corresponde en el marco de la Constitución. La referencia a «los requisitos que señalen las leyes» que se contiene en el último inciso del artículo 23.2 da pie a este aserto que no está sometido a discusión ni en la doctrina ni en la jurisprudencia.

Y es precisamente en ejercicio de esta libertad de configuración normativa que el legislador ha decidido, a través de la Ley Orgánica 2/2011 objeto de cuestionamiento, modificar el régimen vigente hasta ahora y exigir para ser titular del derecho de sufragio activo en las elecciones locales, municipales y forales estar inscrito en el Censo de Electores Residentes en España, previsión esta que se completa con la prohibición expresa —ya implícita en la normativa anterior— de figurar simultáneamente en este censo y en

el de Electores Residentes en el Extranjero, lo cual no deja de ser una exigencia elemental del carácter único, igual y personalísimo del derecho de voto sobre cuya procedencia no parece en absoluto necesario insistir.

TERCERO. Ahora bien, ¿es compatible esta previsión normativa con el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal? Este derecho, como ya se ha mencionado, se integra en el conjunto de derechos de participación política que la Constitución reconoce con carácter general en su artículo 23 a los «ciudadanos» y cuya titularidad se atribuye en el artículo 13.2 a los «españoles» y, en ciertas condiciones y para cierto tipo de elecciones, también a los «extranjeros». Cabría pensar, inicialmente, que la libertad de configuración normativa del legislador tiene su límite en la literalidad de estos preceptos, de manera que todos los españoles habrían de disponer de los derechos que reconoce el mencionado artículo 23.

Sin embargo, una interpretación maximalista como ésta queda descartada de inmediato por la propia Constitución. Baste ver, por ejemplo, que pese a la atribución de la titularidad de estos derechos a los «españoles» la propia Constitución establece límites en ciertos supuestos, como son los relativos a las causas de incompatibilidad o inelegibilidad que afectan a los titulares de ciertos cargos (art. 70.1) algunos de los cuales se concretan en el precepto, remitiendo en lo demás a la ley electoral para completar los supuestos que la Constitución no especifica. Asimismo, una interpretación como la propuesta llevaría a conclusiones absurdas como sería, por ejemplo, la atribución del derecho de sufragio a los menores de edad o a quienes estén incapacitados o inhabilitados mediante resolución judicial para ejercer este derecho en su vertiente activa o pasiva.

Así pues, del examen conjunto de lo establecido en los artículos 13.2 y 23 de la Constitución no cabe deducir que los derechos de participación política, y específicamente el de sufragio activo, deban estar atribuidos en todo caso a todos los españoles y para todas las elecciones. Lo que cabe deducir es que la atribución de la titularidad de estos derechos ha de hacerse a ciudadanos españoles (y sólo en ciertos casos y para ciertas elecciones a extranjeros), correspondiendo al legislador determinar para cada tipo de elecciones los requisitos concretos que deben reunir los titulares de cada uno de los derechos que se integran en el de participación política. Esa es la función que corresponde a la Ley electoral que, como afirma el Tribunal Constitucional, «debe ser, al menos, el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprenda lo relativo a quiénes pueden elegir, quiénes se pueden elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo, y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial» (STC 72/1984).

CUARTO. Así pues, la Ley electoral —y la aquí examinada lo es— puede y debe determinar, entre otras cosas, «quiénes pueden elegir», esto es, quiénes son titulares del derecho de sufragio activo en cada tipo de elección. En el presente caso y por lo que aquí interesa, esa determinación se concreta, para las elecciones municipales, locales y forales, en los españoles mayores de edad que figuren inscritos en el Censo de Españoles Residentes en España (art. 75.1 y 3 de la LOREG). Es por tanto el criterio de la residencia el que el legislador toma como elemento definitorio, además de la nacionalidad, para ser titular del derecho. ¿Es ello constitucionalmente legítimo? ¿Ha respetado el legislador los límites a los que está sometida su libertad de opción normativa a la hora de establecer este requisito?

El artículo 140 de la Constitución apunta hacia una respuesta positiva a estas cuestiones cuando precisa que los miembros de las Corporaciones locales, los concejales,

son elegidos por los «vecinos» mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Es, pues, el criterio de la vecindad y no el de la nacionalidad el que la Constitución vincula con el derecho de sufragio activo en las elecciones locales, lo que, por otra parte, se cohonesta con la previsión ya mencionada del artículo 13.2 que autoriza la excepción a la regla general de atribuir este derecho a los españoles al posibilitar su atribución a los extranjeros para este tipo de elecciones cuando, atendiendo a criterios de reciprocidad, así se establezca mediante ley o tratado.

Frente a ello no cabe oponer la previsión contenida en el segundo párrafo del número 5 del artículo 68 de la Constitución, según el cual «la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España», porque este precepto hace referencia a las elecciones para el Congreso de los Diputados, esto es, elecciones generales y no municipales, en las que son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos con independencia de su lugar de residencia.

QUINTO. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en diversos pronunciamientos relativos al derecho a elecciones libres reconocido en el artículo 3 del Protocolo número 1 al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, avala la interpretación hecha en el fundamento precedente. Así, por ejemplo, en su Sentencia de 19 de octubre de 2004 (caso Melnychenko contra Ucrania) el Tribunal reconoce que la utilización de la condición de residencia no es per se un requisito irrazonable o arbitrario y que la exigencia de tal requisito para votar puede estar justificado por los motivos siguientes: (1) la presunción de que un ciudadano no residente está menos directa o continuadamente afectado y tiene menos conocimiento de los problemas cotidianos de un país; (2) en algunos casos es impracticable y a veces no deseable (en algunos casos imposible) que los candidatos a parlamentario presenten las diferentes cuestiones electorales a los ciudadanos que viven en el extranjero para garantizar la libre expresión de su opinión; (3) la influencia de los ciudadanos residentes en la selección de candidatos y en la formulación de sus programas electorales; y (4) la correlación entre el derecho al voto en las elecciones al Parlamento y el estar directamente afectado por las acciones de los órganos políticos así elegidos.

La Constitución, como se ha visto, ordena al legislador que la ley que regule las elecciones locales y municipales atribuya el derecho de sufragio a los vecinos, y la reforma operada en la LOREG por la Ley Orgánica 2/2011 opera precisamente en esta dirección. La evidencia de que, en general, los ciudadanos no residentes pueden tener un menor conocimiento de los problemas que afectan a la comunidad y están en menor grado afectados por ellos, como también lo están en menor grado por las decisiones que adopten los representantes elegidos para los órganos de decisión, unido todo ello al expreso mandato constitucional de vincular el voto a la vecindad, parecen ser, entre otros, los motivos en razón de los cuales el legislador ha optado por variar el régimen vigente hasta ahora, en el que se establecía una ficción legal de vecindad de los españoles residentes en el extranjero para atribuirles el derecho de sufragio activo y determinar la circunscripción en la que habrían de votar.

El preámbulo de la Ley Orgánica 2/2011 da cuenta de que la reforma pretende «unir indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio, tal y como dispone el artículo 140 de la Constitución española y, por tanto, figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España» y que la misma se lleva a cabo siguiendo la recomendación en este

sentido del Consejo de Estado en su informe de 24 de febrero de 2009. En este informe el Consejo de Estado afirma que «la extensión de la cobertura constitucional al sufragio de estos ciudadanos [los españoles residentes en el exterior] en las elecciones municipales es difícilmente sostenible». Entiende en este sentido el Consejo de Estado que la limitación establecida en el artículo 140 de la Constitución de la elección de los concejales a los vecinos «hace depender la participación de los nacionales establecidos en el exterior de la atribución a los mismos de una vecindad municipal española, atribución a la que, de ningún modo, obliga el constituyente». Es decir, que la decisión de atribuir a estos ciudadanos el derecho de voto ha sido una decisión del legislador, no impuesta por la Constitución, cuya revisión aconseja el mencionado órgano consultivo al considerar la misma discutible en atención a la naturaleza de los municipios como corporaciones territoriales y al carácter de los comicios en los que se eligen los representantes que integran estas corporaciones, diferente del carácter puramente político de las restantes elecciones en las que el criterio de residencia no sea determinante.

SEXTO. Todo lo anterior lleva a considerar que la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2011, en lo que se refiere al derecho de sufragio de los españoles residentes en el exterior, resulta conforme con la Constitución y no debe ser, por tanto, objeto del recurso que se solicita.

Ello no obsta para dejar aquí constancia expresa de la incoherencia entre esta decisión y la que en su momento se plasmó en la todavía reciente Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, en la cual, en su artículo 4.1, se reconocía el derecho de los españoles que residen en el exterior a ser electores y elegibles en todos y cada uno de los comicios en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español. Este precepto apuntaba hacia una línea de conducta opuesta a la que ahora se adopta en la reforma de la LOREG, lo que hace comprensible el malestar de los españoles residentes en el exterior, que pierden la titularidad de un derecho del que hasta ahora disponían y que habrían de suponer consolidado de cara al futuro en atención a lo dispuesto en la ley antes citada que, no debe olvidarse, se dicta en desarrollo del artículo 42 de la Constitución que ordena al Estado velar especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero.

SÉPTIMO. Conforme se expuso en los antecedentes, una segunda cuestión a examinar, a efectos de decidir sobre la procedencia de interposición de recurso, es la relativa a las modificaciones operadas por la Ley Orgánica 2/2011 en el artículo 75 de la LOREG que regula el ejercicio del voto por personas que viven en el extranjero y al que da una nueva redacción.

En concreto, se cuestiona el punto uno del precepto modificado que impone a los electores residentes en el extranjero el deber de formular mediante impreso oficial la solicitud de voto para participar en las elecciones a Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, miembros de las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y Diputados al Parlamento Europeo. Asimismo, se cuestionan los números cinco y seis del precepto en los que se regulan los requisitos y condiciones para ejercer el voto en urna en las oficinas o secciones consulares.

Como también se ha mencionado en los antecedentes, las alegaciones frente a estos preceptos de la LOREG se fundamentan en la infracción del principio constitucional de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución, al dar a los electores residentes en el extranjero un trato diferente del que se da a los electores que residen en España,

exigiéndoles el cumplimiento de requisitos y condiciones adicionales, y, asimismo, la infracción del artículo 9.2, ya que la reforma dificulta el ejercicio del derecho de sufragio activo a los residentes en el exterior, lo que es contrario al deber que corresponde a los poderes públicos de «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

OCTAVO. El principio de igualdad de los españoles ante la ley, que consagra el artículo 14 de la Constitución, ha venido siendo considerado por el Tribunal Constitucional —como afirma en su Sentencia 59/1982— «como límite al propio legislador que no puede establecer desigualdades cuando la diferencia de trato carezca de una justificación objetiva y razonable». Es la igualdad ante la ley un valor preeminente en el ordenamiento jurídico (SSTC 103/1983 y 104/1983), pero este derecho no implica la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, porque este principio no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador con trascendencia jurídica, sino que sólo es violado si la desigualdad aparece desprovista de una justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

A juicio de esta Institución, la residencia es un elemento diferenciador con evidente trascendencia jurídica a la hora de regular las condiciones y requisitos necesarios para que los electores participen en los procesos electorales. Todos los regímenes electorales democráticos regulan diferenciadamente el voto de los electores residentes en el territorio del Estado y el de los que de manera temporal o permanente residen en el exterior. La simple constatación del hecho de que los algo más de un millón trescientos mil inscritos en el Censo de Electores Residentes en el Exterior se distribuyen en más de ciento setenta países permite entender las evidentes dificultades y las peculiaridades que deben tomarse en consideración a la hora de delimitar el derecho de sufragio del nacional ausente, dificultades que van desde el reconocimiento de la titularidad de este derecho hasta su forma de ejercicio.

Precisamente la necesidad de garantizar la identidad de los electores, permitir la emisión y contabilización del sufragio en tiempo y forma, y dotar al proceso de las garantías necesarias, justifican la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2011 que sigue, en líneas generales, las propuestas, criterios y recomendaciones expresados al respecto por la Junta Electoral Central en diversos informes, de 20 de enero de 2009, emitidos sobre las posibles reformas de la legislación electoral a petición de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

En cuanto al voto por correo, hay que tomar en consideración que la reforma sólo de modo muy parcial y limitado supone una innovación respecto del régimen legal preexistente. El sistema de voto rogado era para los residentes en el exterior el sistema general hasta la revisión legal de 1995, y el que se venía aplicando hasta ahora para las elecciones municipales según preveía el artículo 190 de la LOREG, ahora derogado por la Ley Orgánica 2/2001, al exigirse la inscripción para ostentar la titularidad del derecho de sufragio activo en este tipo de elecciones en el Censo de Electores Residentes en España.

Se justifica la reforma por la necesidad de superar las deficiencias apreciadas en cuanto a la identificación de los electores, ya sea por la intervención de servicios de Correos de otros países que no ofrecen las garantías del servicio de Correos español o por otros motivos. Así, se dice en el informe de la Junta Electoral Central citado, y en refe-

rencia al sistema hasta ahora vigente, que «los electores residentes en territorio nacional deben identificarse necesariamente antes de emitir su voto, bien cuando lo hacen presencialmente en una mesa electoral el día de las elecciones, bien cuando se identifican hasta dos veces ante el personal del servicio de Correos para emitir su voto por correspondencia. En el caso de los residentes en el extranjero, estos deben emitir el voto por correspondencia pero este se tramita sin las mismas exigencias de identificación personal establecidas cuando dicho voto se ejerce dentro del territorio nacional. Los electores inscritos en el CERA reciben de oficio la documentación electoral sin previa identificación personal y posteriormente remiten el voto en las mismas circunstancias. De esta manera, cuando concurran supuestos como el fallecimiento del elector o el cambio de residencia no comunicados al Consulado, o simplemente la ausencia temporal del domicilio, cualquier otra persona podría emitir el voto en lugar del elector».

Con la reforma del artículo 75 de la LOREG se pretende superar estas deficiencias aun a costa de incorporar la relativa incomodidad que supone la solicitud de voto dirigida a la correspondiente delegación provincial de la Oficina del Censo Electoral, si bien tal solicitud se hace en un impreso oficial que es remitido de oficio a los inscritos en el Censo de Electores Residentes Ausentes que viven en el extranjero y, además, ha de estar disponible desde el día siguiente al de la convocatoria electoral en las dependencias consulares y puede, asimismo, obtenerse por vía telemática. La exigencia de que junto con la solicitud se acompañe fotocopia del documento identificativo correspondiente y de que en el posterior envío del voto vuelva a incluirse fotocopia del documento identificativo y del certificado de inscripción censal, se han estimado por el legislador garantía necesaria para asegurar identidad del titular de este derecho personalísimo, lo cual, a juicio de esta Institución, está plenamente justificado y no vulnera el principio constitucional de igualdad del artículo 14 de la Constitución.

En cuanto al voto en urna, o por el sistema de depósito consular, hay que tener en cuenta que su regulación exige, desde una perspectiva estrictamente jurídica, tener presentes aquellas disposiciones comunes previstas en la LOREG y que afectan directamente a la organización, al procedimiento y a las garantías del procedimiento electoral en el voto presencial. Ahora bien, advierte la Junta Electoral Central en su informe la práctica imposibilidad de trasladar la regulación del voto presencial en el interior al voto que se realiza fuera del territorio nacional.

A este respecto, señala la Junta Electoral Central que «para comprender en toda su magnitud la imposibilidad de trasladar y, en consecuencia, de prever o excepcionar lo que establecen los mandatos generales contenidos en la LOREG en materia de voto presencial, conviene tener presente, aunque sea de forma absolutamente sucinta, algunas de las disposiciones comunes que para las elecciones por sufragio universal directo prevé el título I de la LOREG. Especialmente, conviene prestar atención a aquellas disposiciones relativas a la delimitación de las Mesas y Secciones electorales (arts. 23 y 24 LOREG), formación (designación y funcionamiento) de las Mesas (arts. 25 a 28 LOREG), constitución de las mismas (arts. 80 a 83 LOREG), procedimiento de votación en la Mesa (arts. 80 a 94 LOREG), escrutinio en las Mesas electorales (arts. 95 a 102 LOREG) y el escrutinio general (arts. 103 a 108 LOREG). Una lectura detenida de las mismas da buena cuenta de la imposibilidad de una aplicación automática de lo contenido en tales disposiciones en el voto presencial en el exterior».

En definitiva, la Junta Electoral Central pone de manifiesto —lo que esta Institución comparte— que no es posible regular el ejercicio del voto presencial en el exterior de manera no ya idéntica sino ni siquiera similar a la regulación de este voto en el interior.

Entiende por tanto esta Institución que la nueva regulación contenida en el artículo 75 de la LOREG responde a la toma en consideración de un elemento diferenciado con relevancia jurídica como es el lugar de residencia que justifica la diferencia de trato entre los electores residentes en España y los que residen en el extranjero.

NOVENO. Se cuestiona también en muchas de las solicitudes de recurso el establecimiento de un límite de edad para actuar como presidente de Mesa electoral, límite de edad este que con la reforma se fija en 70 años. La fundamentación de la alegación respecto de este punto no va más allá de una mera referencia inconcreta al principio de igualdad, referencia que, por lo ya expuesto hasta aquí, no cabe tomar en consideración ya que se trata de un elemento diferenciador con relevancia jurídica que el legislador puede tomar en consideración. Más aún si a lo que hacemos referencia es al acceso a cargos o a funciones públicas, como sería el formar parte de una mesa electoral, ámbito este en el que, de acuerdo con el último inciso del artículo 23.2 de la Constitución, es al legislador al que le corresponde determinar los requisitos y exigencias concretas necesarias para estar en disposición de acceder a esos cargos o funciones públicas.

Además, en el caso aquí tratado lo que hace la reforma legal cuestionada no implica una limitación sino una ampliación del régimen preexistente, ya que hasta ahora el límite de edad en la LOREG para ser presidente de mesa electoral estaba fijado en 65 años y no en 70. Desde otro punto de vista, cabe considerar además que ese límite opera en relación con el acceso a un cargo de carácter «obligatorio» (art. 27.1 LOREG), de manera que el establecimiento de límite de edad libera a quienes han cumplido los 70 años de dicha obligación y autoriza a los mayores de 65 a renunciar al cargo.

En razón de todo ello, no parecen existir motivos que justifiquen la interposición de recurso en relación con este asunto.

DÉCIMO. Se cuestiona asimismo en algunas solicitudes de recurso la modificación operada en el número 2 del artículo 36 de la LOREG, según el cual en el Censo de los Residentes en el Extranjero cerrado para cada elección no se tendrán en cuenta los cambios de adscripción de una circunscripción a otra producidos en el año anterior a la fecha de la convocatoria. Se alega al respecto la desigualdad de trato entre la previsión relativa al Censo de Electores Residentes en España, en el que el límite de tiempo para tomar en consideración los cambios de circunscripción se fija en dos meses, sin que se considere justificado que tal plazo se extienda hasta un año para el Censo de Electores Residentes en el Extranjero.

Nuevamente hay que acudir aquí a la libertad de configuración normativa que corresponde al legislador para establecer los requisitos y condiciones del proceso electoral y de todos los elementos integrantes del mismo. Según se deduce de los debates parlamentarios y de los informes sobre la reforma electoral emitidos por la Junta Electoral Central y el Consejo de Estado, era precisa una reforma de la ley electoral vigente en lo referido al Censo Electoral para conseguir una mayor depuración del mismo, de manera que se garantizase la inclusión de los electores con derecho a voto para cada tipo de elección sin duplicidades o inexactitudes y, asimismo, el establecimiento de mecanismos que impidiesen alteraciones de las inscripciones censales irregulares o fraudulentas tendentes a ejercer el derecho de voto en determinada circunscripción electoral.

Por esta razón, en la reforma se han ampliado los plazos en los que los cambios de adscripción de una circunscripción a otra no pueden ser tomados en consideración para los procesos electorales inmediatos y se justifica la previsión respecto del Censo Electo-

ral de Residentes en el Extranjero en razón de la complejidad inherente a su confección, habida cuenta de la ya mencionada dispersión de los electores en más de 170 países, la participación de las oficinas o secciones consulares y los mecanismos de incorporación de las variaciones habidas al mencionado censo.

Con base en todo lo anterior, y tomadas en consideración las alegaciones formuladas en relación con la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, no se aprecian razones que puedan fundamentar la interposición del recurso solicitado.

IV

Mediante escrito razonado, se propuso a la institución del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el número treinta y dos del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que da nueva redacción al apartado 2 del artículo 96 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Dicho precepto declara nulos en todos los procesos electorales los votos emitidos en papeletas en los que se hubiera introducido, añadido o modificado, con carácter voluntario o intencionado, su formato oficial.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Como se desprende claramente de las alegaciones efectuadas por el interesado, someramente resumidas en los antecedentes, el cuestionamiento del nuevo artículo 96.2 de la LOREG no es más que el punto de engarce para reiterar la expresión de un desacuerdo, ahora inviable procesalmente, con el sistema de listas cerradas y bloqueadas que articula la Ley Orgánica 5/1985, de cuyas reformas tan solo sería susceptible de recurso de inconstitucionalidad por razón de plazo la recientemente realizada por la Ley Orgánica 2/2011. De hecho, toda la línea argumental planteada por el señor (...) se orienta al cuestionamiento de las listas cerradas y bloqueadas, limitándose a hacer alguna referencia a algunos de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el artículo 96.2 (SSTC 156/1991, 153/2003 y 168/2007) que a su juicio no serían determinantes para decidir sobre la conveniencia de interponer el recurso solicitado al haberse limitado a examinar dicho precepto desde la perspectiva del principio de «igualdad ante la ley», sin tratar lo relativo a la «igualdad de los candidatos en la ley» que sería el punto de vista necesario para cuestionar el sistema de candidaturas cerradas y bloqueadas.

SEGUNDO. Aun siendo respetables los criterios mantenidos por el promovente de la solicitud de recurso, y siendo asimismo cierto que en los últimos años ha habido diversas propuestas de modificación legislativa sobre los aspectos de la LOREG por él cuestionados y, asimismo, que el Consejo de Estado en su informe de febrero de 2009 se muestra partidario de promover alguna reforma del actual sistema de elaboración de listas de candidatos, con el fin de que los electores se sintieran más partícipes del sistema electoral, no resulta posible cuestionar el mismo mediante el examen de la modificación operada en el artículo 96.2 de la LOREG.

El precepto mencionado, como se afirma en el preámbulo de la ley, pretende clarificar los supuestos en los que el voto debe ser considerado nulo y ello se hace variando la redacción de este apartado a fin de recoger la doctrina del Tribunal Constitucional establecida a partir de las Sentencias 167, 168, 169 y 170/2007, en las que se insiste en la necesidad de preservar y exigir con todo rigor el principio de inalterabilidad de las listas electorales, de modo que la existencia de cualesquiera modificaciones, adiciones, señales, marcas, tachaduras o cualquier otro tipo de alteración o determinación en las

papeletas de voto conduzca, indubitadamente, a la aplicación de la declaración de nulidad de estos sufragios.

Esta es la causa y el fin de la reforma que traslada al texto legal el criterio jurisprudencial mencionado, que ya había sido recogido por la Junta Electoral Central cuando revisó su anterior doctrina mediante la Instrucción 12/2007 sobre interpretación del apartado 2 del artículo 96 de la LOREG, relativo a las alteraciones en las papeletas de votación invalidantes del voto emitido por el elector.

Entiende esta Institución que la reforma operada no limita en sí misma los derechos de participación política que corresponden a los ciudadanos y vela por la pureza del proceso electoral en aplicación del ya mencionado principio de inalterabilidad de la lista electoral, eliminando cualquier duda sobre la voluntad del elector cuando la candidatura que solicita su voto se ve de cualquier modo alterada en la papeleta que la representa. En contra de este criterio no se efectúa alegación alguna susceptible de ser tomada en consideración en la que se expliciten las razones por las cuales la modificación operada en el artículo 96.2 de la LOREG infringe cualesquiera preceptos constitucionales. Y siendo esto así, debe concluirse que no resulta procedente atender la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad aquí tratado.

Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El sindicato compareciente entiende que la norma cuestionada, además de afectar a las leyes contenidas en su enunciado, modifica la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y esta modificación no garantiza la efectiva representación de los funcionarios titulares de las plazas de facultativos y técnicos, produciendo una vulneración del artículo 14 de la norma suprema. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Se cuestiona el sindicato compareciente la inconstitucionalidad de la norma, basándose en la Sentencia del Tribunal Constitucional 120/2010, que determina la inconstitucionalidad de los preceptos legales que excluyen al personal del Cuerpo Nacional de Policía no integrados en escalas funcionariales del proceso de elección de representantes en el Consejo de Policía.

Este Consejo se crea en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que lo configura como un órgano paritario, con representantes de la Administración y de los miembros del cuerpo. Además de su composición y funciones, la referida ley orgánica prevé la representación únicamente por la pertenencia a las escalas que integran el Cuerpo Nacional de Policía excluyendo, por tanto, a los funcionarios que ocupen plazas de facultativos y técnicos, los cuales no están incluidos en el «censo electoral» del cuerpo, ni como electores ni como elegibles.

Para proceder al examen de la condición de los facultativos y técnicos que prestan sus servicios en el Cuerpo Nacional de Policía, podemos remitirnos a la sentencia antes citada, que indica:

> Así, y por lo que respecta a la estructura del Cuerpo Nacional de Policía, el artículo 17 LOFCS dispone que constará de cuatro escalas y diversas subcategorías: la Escala superior

(con dos categorías), la Escala Ejecutiva (con dos categorías), la Escala de subinspección (con una sola categoría) y la Escala básica (con dos categorías). A su vez, el mencionado precepto prevé que «en el Cuerpo Nacional de Policía existirán las plazas de Facultativos y Técnicos, con títulos de los grupos A y B, que sean necesarias para la cobertura y el apoyo de la función policial, que se cubrirán entre funcionarios de acuerdo con el sistema que reglamentariamente se determine». Como recuerda el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, estas plazas, aun previstas en el año 1986, no fueron dotadas hasta el año 1990 mediante dos sistemas de acceso: bien mediante la incorporación de funcionarios procedentes de algunas de las cuatro Escalas del propio Cuerpo Nacional de Policía que se encuentran en posesión de la titulación requerida; bien a través de funcionarios procedentes de otras Administraciones que adquieren la plaza previa superación del oportuno procedimiento de selección. La modalidad de acceso, como se dirá después, va a tener consecuencias (al menos fácticas) en el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Consejo de Policía (STC 120/2010).

A efectos de la representación en el Consejo de Policía, había que diferenciar la procedencia de los funcionarios a los que se adscribía a las plazas de facultativos y técnicos. Así, los que ocupaban estas plazas procedentes del propio cuerpo tenían representación, quedando excluidos los que provenían de otros cuerpos de la Administración del Estado.

Para paliar esta situación, se publicó el Real Decreto 322/1991, de 15 de marzo, por el que se modifican determinadas normas para la elección de representantes en el Consejo, que introducía una modificación en el artículo 2 del Real Decreto 315/1987, de 27 de febrero, mediante la que se disponía: «Los funcionarios facultativos y técnicos concurrirán, respectivamente, con las escalas Superior y Ejecutiva» del Cuerpo Nacional de Policía a las elecciones del referido órgano de representación.

El Tribunal Supremo dictó Sentencia el 3 de febrero de 1993, en el recurso interpuesto por el Sindicato de Comisarios de Policía, que impugnaba la referida norma. En el fundamento jurídico tercero de la referida resolución manifiesta el tribunal:

El Real Decreto impugnado tuvo por finalidad modificar determinados preceptos del Real Decreto 315/1987, de 27 febrero, con el objeto de permitir, según se indica en su Memoria, el ejercicio del derecho del voto al personal Facultativo y Técnico, de reciente incorporación al Cuerpo Nacional de Policía, que se les asimila a estos efectos a las Escalas que se corresponden con la titulación exigida en el artículo 25 de la Ley 30/1984 para los mismos, cubriendo así determinadas lagunas en orden a estos funcionarios Facultativos y Técnicos que quedaban excluidos del proceso electoral sindical que corresponde a todos los funcionarios públicos.

Esta loable aspiración de la Administración, no obstante quiebra con el principio de jerarquía normativa proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución y en concordancia con él, en el artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, pues, previniéndose en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, un sistema o procedimiento electoral cerrado para la designación de representantes en el Consejo de Policía, entre las diversas escalas en las que se estructura el nuevo cuerpo —Superior, Ejecutiva, de Subinspección y Básica—, a las que se refiere el artículo 17 de la citada ley, es evidente que los funcionarios que ocupan plazas de facultativos en el Cuerpo Nacional de Policía no están integrados en la Escala Superior, pues estas plazas ni se incluyen ni están asimiladas a ninguna de aquellas escalas, como lo demuestra el hecho de que dichas plazas no se componen en las escalas y categorías exigidas para posibilitar la mejor prestación de los servicios de un colectivo jerarquizado e incentivar a los funcionarios mediante la promoción interna, según indica la exposición de motivos de la referida ley orgánica, ya que, de una parte, las funciones de los miembros de la Escala Superior y la de los funcio-

> narios que ocupan plaza de Facultativos, que pueden ser cubiertas por cualquier clase de funcionarios, son completamente distintas, correspondiendo a la Escala Superior funciones de dirección, coordinación y supervisión de unidades y Servicios Policiales —art. 7.1 del Real Decreto 1484/1987, de 4 diciembre— y de cobertura y apoyo a la función policial a los Facultativos y Técnicos, según indica el precitado artículo 17 de la ley orgánica, que excepcionalmente permite, si las circunstancias lo exigen, contratar temporalmente especialistas para el desempeño de tales funciones, independientemente de que, según la letra y espíritu del artículo 17 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dichas plazas de Facultativos y Técnicos pueden ser desempeñadas por otros funcionarios no pertenecientes al Cuerpo Nacional de Policía.

Y en el fundamento jurídico cuarto dispone:

> En base a estas consideraciones hemos de concluir que el precepto reglamentario impugnado al asimilar a efectos electorales a los funcionarios que ocupan plaza de Facultativos en el Cuerpo Nacional de Policía con los miembros con las Escalas Superior y Ejecutiva de dicho Cuerpo carece de cobertura legal al infringir una norma jerárquica superior —Ley Orgánica 2/1986— vulnerando así el principio constitucional consagrado en el artículo 9.3 de la magna carta en relación con el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y artículos 23 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que determinan la nulidad de pleno derecho de la disposición general impugnada en el particular relativo al artículo único del Real Decreto 322/1991, de 15 de marzo, que modifica el artículo 2 del Real Decreto 315/1987, de 27 de febrero, al introducir en el mismo un párrafo segundo, que desnaturaliza la representación de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo de Policía, de la Escala Superior, y esta declaración de nulidad debe proyectarse, atendidos los términos en que por la parte actora se formula el *petitum* del escrito fundamental de demanda, sobre la anulación total del acto, incluso como acontece en litis, el defecto invocado no concierne más que sobre una parte del mismo, relativo a los funcionarios facultativos.

SEGUNDO. Sentadas las bases explicadas en el apartado anterior, debe procederse ahora al examen de la sentencia del Tribunal Constitucional que alegan los comparecientes, como fundamento de su pretensión.

Este procedimiento fue iniciado por un funcionario técnico del Cuerpo Nacional de Policía, demandante de amparo al haber sido excluido del proceso electoral convocado para la designación de representantes del Consejo de Policía por no pertenecer a ninguna escala policial.

Sus argumentos eran los siguientes:

«a) Que los facultativos y técnicos, independientemente de su procedencia, son miembros del Cuerpo Nacional de Policía y, por tanto, se ven sometidos a las mismas restricciones que los miembros que integran alguna de las cuatro escalas. Naturaleza que no fue discutida por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que se impugnó en el recurso de amparo.

b) Que los facultativos y técnicos que proceden de otra Administración quedan en situación de excedencia, por lo que no pueden ejercer su derecho al voto en las elecciones sindicales correspondientes a las de su cuerpo o escala de origen.

c) Que el objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad viene siendo discutido y debatido en todas las Juntas Electorales desde el año 1995, planteándolo como un problema a resolver mediante la oportuna modificación legislativa.

d) Que el Consejo de Policía es un órgano de representación paritaria que surge para superar las limitaciones que, en materia de huelga y libertad sindical, impone la Constitución a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, constituyéndose en cauce de expresión y solución de conflictos profesionales.

e) Que el establecimiento de un régimen distinto entre los funcionarios integrados en las escalas, y aquellos que lo hacen en plazas, no tiene una justificación razonable, objetiva y proporcionada, puesto que los funcionarios facultativos y técnicos también tienen prohibido el derecho de huelga y las demás acciones sustitutivas del mismo, y con la privación del derecho de voto al Consejo, se les impide intervenir en la conformación de sus intereses profesionales (ya sea mediante la elección de sus representantes, ya sea mediante la presentación de su candidatura a las elecciones).

f) Que, en definitiva, al negársele a los facultativos y técnicos la posibilidad de elegir a sus representantes o poder ser elegidos para representar a sus compañeros en el Consejo de Policía, se vulnera el derecho a la igualdad reconocido en el artículo 14 CE, así como el derecho a participar en los asuntos públicos del artículo 23 CE y el derecho fundamental a la participación en las elecciones sindicales derivado del artículo 28 CE».

Mediante Auto de 18 de mayo de 2009, rectificado el 26 de noviembre posterior, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó elevar al Pleno la oportuna cuestión interna de inconstitucionalidad respecto de los artículos 25.3, párrafo segundo; 26.1, párrafo segundo y 26.2, párrafo primero de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por posible vulneración del artículo 14 de la Constitución.

La resolución del Tribunal Constitucional que examinamos inicia su análisis recordando su doctrina sobre el derecho a la igualdad en la ley para aplicarlo al caso concreto, y determinar si se está ante situaciones iguales que reciben un trato diferenciado, y establece:

> Así las cosas resulta que todos los facultativos y técnicos (independientemente ahora de su modo de acceso) son funcionarios en servicio activo en el Cuerpo Nacional de Policía y quedan, por tanto, sujetos al régimen estatutario de dicho cuerpo, tanto en relación a sus derechos como a sus especiales responsabilidades y deberes [tal como lo prevé, en general, los arts. 85.2.b) y 86 del actual Estatuto del empleado público]. Son, en este sentido y a todos los efectos, miembros del Cuerpo Nacional de Policía y, por ello, les resultan aplicables las limitaciones al ejercicio de su derecho a la huelga y su libertad sindical (arts. 18 y 19 LOFCS) o la previsión relativa a la jubilación forzosa a una determinada edad (art. 16.3 LOFCS), por citar algunos ejemplos, y también, por la misma razón, su órgano de representación será el Consejo Nacional [sic] de Policía.
>
> Sin embargo, y a efectos de lo que aquí interesa, los funcionarios que ocupan plazas de facultativos y técnicos quedan excluidos del proceso electoral regulado en la Ley 2/1986, de 13 de marzo, solo para aquellos funcionarios integrados en escalas. Es más, de hecho, solo los facultativos y técnicos que provienen de otras administraciones públicas son excluidos del censo electoral, puesto que a los funcionarios y técnicos que proceden del mismo Cuerpo Nacional de Policía, a falta de previsión normativa, se les entiende integrados en su escala de origen a efectos de facilitar su incorporación al censo.
>
> Resulta así, desde un plano fáctico, que aunque ni la ley ni el reglamento de desarrollo prevén la participación de los funcionarios que ocupan plazas de facultativos y técnicos en el proceso de elección de representantes al Consejo Nacional [sic] de Policía, en el caso de los funcionarios que provienen del mismo Cuerpo se recurre a una ficción (o inte-

gración analógica) que permite su participación a través de su escala de origen (solución que, como se deduce de los documentos aportados en este proceso, tampoco satisface a los funcionarios implicados que acaban votando en una Escala que no representa sus intereses profesionales y económicos); mientras que en el caso de los funcionarios que provienen de otras administraciones su exclusión del censo se fundamenta precisamente en su procedencia «externa» que imposibilita su integración o asimilación en alguna escala policial (STC 120/2010, FJ 4).

Por último, y en lo que aquí interesa, la sentencia concluye:

Derivándose la inconstitucionalidad de los preceptos mencionados de su carácter excluyente (en cuanto su tenor sólo se refiere a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía integrados en las Escalas previstas en el artículo 17 de la Ley 2/1986, de 13 de marzo), conviene precisar ahora el alcance y el sentido de nuestro fallo. En efecto, como ya dijimos en la STC 273/2005, de 27 de octubre, FJ 9 (con remisión a la STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11) «no siempre es necesaria la vinculación entre inconstitucionalidad y nulidad; así ocurre cuando la razón de inconstitucionalidad del precepto reside, no en determinación textual alguna de este, sino en su omisión», pues no se trata de suprimir o cancelar alguna de las partes de los preceptos cuestionados, sino al contrario, de ampliar su objeto, para incluir a aquellos que han sido excluidos sin justificación alguna.

En conclusión, nos encontramos aquí, como también en las STC 52/2006, de 16 de febrero, FJ 3, «ante una omisión del legislador contraria a la Constitución que no puede ser subsanada mediante la anulación del precepto, sino que la apreciación de la inconstitucionalidad por insuficiencia normativa del mismo exige, como dijimos en el fundamento jurídico 9 de la STC 273/2005, "que sea el legislador, dentro de la libertad de configuración de que goza, derivada de su posición constitucional y, en última instancia de su específica legitimidad democrática (STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 6)» quien determine, en este caso, a la mayor brevedad, el régimen de participación de facultativos y técnicos en el Consejo de Policía con respecto al derecho a la igualdad que ahora resulta vulnerado (STC 120/2010, FJ 6).

Con posterioridad, reitera esta doctrina el Tribunal Constitucional indicando:

Centrados ya los términos del debate en la eventual vulneración del derecho a la igualdad ante la ley es necesario tener en cuenta, ante todo, que esta Sala acordó en el presente recurso de amparo plantear cuestión interna de inconstitucionalidad con respecto a los artículos 25.3, párrafo segundo; 26.1, párrafo segundo, y 26.2, párrafo primero, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por la posible vulneración del mencionado derecho a la igualdad. En dicha cuestión recayó la STC 120/2010, de 24 de noviembre, en la que se declaró la inconstitucionalidad sin nulidad de los mencionados preceptos de la LOFCS por infracción del artículo 14 CE por cuanto no incluyen a los funcionarios facultativos y técnicos en las elecciones de representantes del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo de Policía, instando al legislador a reparar la omisión inconstitucional apreciada determinando —dentro de la libertad de configuración que goza, y a la mayor brevedad— el régimen de participación de facultativos y técnicos en el Consejo de Policía con respeto del derecho a la igualdad.

En la citada Sentencia se constata, en primer lugar, que los funcionarios facultativos y técnicos son, a todos los efectos, miembros del Cuerpo Nacional de Policía sujetos al régimen estatutario de dicho Cuerpo, tanto en relación a sus derechos como a sus especiales responsabilidades y deberes. A pesar de su condición de funcionarios en activo en el Cuerpo Nacional de Policía, los preceptos de la LOFCS reguladores del proceso electoral «parten de un «principio de representación por escalas» que excluye a aquellos funcionarios policiales que ocupan plazas no escalafonadas de facultativos y técnicos, siempre que

no sea posible acudir a la ficción de «integración» en su escala de origen o «asimilación» a una determinada escala para facilitarles el derecho al voto». Se establece, por tanto, un régimen jurídico diferenciado en el que, según se remarca en la Sentencia del Pleno de este Tribunal, «sólo los facultativos y técnicos que provienen de otras Administraciones públicas son excluidos del censo electoral, puesto que a los funcionarios y técnicos que proceden del mismo Cuerpo Nacional de Policía, a falta de previsión normativa, se les entiende integrados en su Escala de origen a efectos de facilitar su incorporación al censo (STC 5/2011, FJ 3).

Y continúa:

En realidad, se concreta en la Sentencia del Pleno, el criterio determinante de la posibilidad de participar (o no) en las elecciones de representantes del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo de Policía no es otro que «la integración o no en una de las cuatro escalas previstas por el artículo 17 de la Ley 2/1986, de 13 de marzo y, por tanto, esa es la razón o justificación que debe abordarse desde el punto de vista del artículo 14 CE. Después de recordar que la creación de escalas responde a la necesidad de dotar a la institución policial de una organización más racional y coherente, posibilitando la mejor prestación de los servicios de un colectivo jerarquizado así como la promoción interna como medida de incentivación de los funcionarios, se concluye que «la atribución del sufragio activo/pasivo en función de un criterio formal (pertenencia o no a una determinada estructura funcionarial) cuyo establecimiento obedece a otro tipo de finalidades (racionalización de la organización policial y promoción interna) deviene artificioso por no adecuado a dicho fin y, en cualquier caso, resulta demasiado gravoso o desproporcionado pues se podría haber optado por soluciones menos gravosas que no excluyesen de raíz la representación de este colectivo de funcionarios. No existe, en definitiva, una razón constitucional suficiente que permita justificar la exclusión de los facultativos y técnicos del proceso electoral para la elección de miembros del Consejo de Policía» (STC 120/2010, FJ 6 y STC 5/2011, FJ 3).

Y termina:

Como consecuencia de lo anterior, la sentencia declara la inconstitucionalidad de los preceptos de la LOFCS cuestionados; inconstitucionalidad que, como ya se ha dicho, no comporta su nulidad por cuanto la infracción del artículo 14 CE se produce por el carácter excluyente de tales preceptos (cuyo tenor sólo se refiere a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía integrados en las escalas previstas en el art. 17 de la Ley 2/1986, de 13 de marzo) y no por alguna regulación que deba suprimirse o cancelarse. (STC 5/2011, FJ 3.)

TERCERO. En definitiva, el mandato del alto tribunal al que alude el representante del sindicato compareciente queda resuelto en la sentencia que cita, «que declara la inconstitucionalidad sin nulidad de los artículos 25.3, párrafo segundo; 26.1, párrafo segundo, y 26.2, párrafo primero, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, por cuanto no incluyen a los funcionarios facultativos y técnicos en las elecciones de representantes del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo de Policía, instando al legislador a reparar la omisión inconstitucional apreciada determinando —dentro de la libertad de configuración de la que goza a la mayor brevedad— el régimen de participación de facultativos y técnicos en el Consejo de Policía, con respecto al derecho a la igualdad».

En cumplimiento de este mandato, se produce la modificación que opera la ley orgánica que ahora se cuestiona, que recoge en su articulado la representación de los funcionarios titulares de las plazas de técnicos y facultativos en el Consejo de Policía, reparando así la omisión apreciada por el Tribunal Constitucional.

Además de reparar la omisión en una norma con el rango necesario para ello, con posterioridad a la comparecencia del sindicato se ha publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el Real Decreto 555/2011, de 20 de abril, por el que se establece el régimen electoral en el Consejo de Policía, que en su exposición de motivos justifica su necesidad en la incorporación de la doctrina del alto tribunal sobre este asunto.

El artículo 1 de esta norma transcribe lo dispuesto en la ley orgánica que se ha examinado en esta resolución, y dispone que los funcionarios titulares de plazas de facultativos y técnicos concurrirán como electores y elegibles con los de la escala ejecutiva y de subinspección, respectivamente.

En definitiva, es el legislador el que debe determinar, en uso de su libertad de configuración normativa, el régimen de participación de los funcionarios facultativos y técnicos en el Consejo de Policía, habiendo elegido la opción que ha estimado más adecuada para incluirlos en el citado órgano de representación, libertad de configuración normativa sobre la que el Tribunal Constitucional se ha manifestado en innumerables ocasiones, señalando: «Consiguientemente, si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento —en este caso, público—, no es suficiente lamera discrepancia política —ínsita en otra opción— para tachar a la primera de arbitraria, "confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia" creadores de desigualdad o de distorsión a los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ora en situaciones personales que se crean o estimen permanentes». (STC 99/1987, FJ 4.)

A juicio de esta Institución, la opción del legislador que aquí se examina, plasmada en la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, es plenamente compatible con la doctrina del Tribunal Constitucional, que no ha obligado en ninguna de sus resoluciones a la creación de escalas específicas en las que incluir a estos funcionarios.

Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas y Ley 11/2011, de 1 de agosto, para la aplicación a la Guardia Civil del artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011.

Un grupo de ciudadanos cuestionan el carácter militar de la Guardia Civil, otros consideran que la deficiente técnica legislativa resulta contraria a la Constitución, además se solicita la suspensión de la norma en caso de interposición. Finalmente, coinciden todos los comparecientes al indicar que vulnera la Constitución el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de las Fuerzas Armadas y, con él, el artículo 1 de la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto, por cuanto vacían de contenido el derecho de reunión.

Debido a la íntima conexión de las normas arriba mencionadas y de los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona, el Defensor del Pueblo ha considerado procedente adoptar una resolución única para responder a todos los solicitantes de interposición de recurso, pues se ha entendido que así se abordan, de manera completa, las cuestiones presentadas.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Se procede, en primer lugar, a analizar la posible suspensión de la norma, de acuerdo con la solicitud efectuada por algunos de los comparecientes.

En todas las resoluciones en las que el alto tribunal se ha pronunciado sobre la suspensión de una norma, ha establecido que la vigencia de las decisiones que emanen de los cuerpos legislativos no pueden ser suspendidas sino en virtud de un apoderamiento

expreso que, cuando se trata de leyes procedentes de las Cortes Generales, como ocurre en este supuesto, no ha sido otorgado al Tribunal Constitucional, ni por supuesto al Defensor del Pueblo.

Así, el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dispone que «la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las comunidades autónomas».

El Auto 90/2010, de 14 de julio, dictado por el pleno del Tribunal Constitucional, deniega la suspensión de diversos preceptos de una ley orgánica, como había solicitado un grupo parlamentario. En la resolución, el alto tribunal indica textualmente:

> Como punto de partida, hemos de recordar que, según el artículo 1.1 LOTC, el tribunal Constitucional «está sometido sólo a la Constitución y a la presente ley orgánica». Pues bien, los argumentos deducidos en la demanda no pueden enervar la imposibilidad de suspender la vigencia de los preceptos impugnados, ya que una y otra impiden que pueda acordarse alguna limitación a la aplicabilidad de la ley estatal como consecuencia de su impugnación ante este Tribunal. En efecto, la Constitución no prevé que, tras su entrada en vigor, la ley estatal pueda ver impedida su aplicabilidad mediante una medida suspensiva o cautelar, mientras que esa previsión sí se contempla en relación con las disposiciones de las comunidades autónomas cuando las impugne el Gobierno de la nación (art. 161.2 CE). Tal entendimiento se concreta de manera categórica en el artículo 30 LOTC al disponer: «La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas» (ATC 90/2010, FJ 2).

En definitiva, según se desprende de la Constitución y determina la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, no cabe acordar ninguna limitación a la aplicabilidad de la ley estatal, que goza de la presunción de legitimidad de la que disfrutan los actos o normas que emanen de los poderes legítimos, hasta tanto no se haya constatado que la ley ha infringido la Constitución, mediante pronunciamiento del tribunal.

Por ello, en lo que concierne a las presentes leyes orgánicas, su entrada en vigor se iniciará según lo dispuesto en su propio articulado, sin que quepa tomar en consideración la suspensión solicitada.

SEGUNDO. En otro orden de cosas, procede analizar la opinión de los reclamantes de que la deficiente técnica legislativa resulta contraria a la Constitución. Así, el Tribunal Constitucional ha establecido:

> Cierto es que este Tribunal no es juez de la calidad técnica de las leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, FJ 23), en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley

> orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía». (STC 341/2005, FJ 9.)

Sin embargo, como también ha establecido el alto tribunal, en la Sentencia 225/1998, de 23 de diciembre, el grado de acierto del legislador no es un elemento condicionante de la constitucionalidad de una norma, ni supone, en su consideración individual, una quiebra del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución. Y continúa indicando en la misma resolución que «ciertamente, no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes, ni puede aceptarse que la Constitución imponga... una solución única y exclusiva, suprimiendo por entero la voluntad del legislador».

Por ello, no parece posible tomar en consideración este motivo de inconstitucionalidad invocado por los comparecientes, por cuanto el articulado de las leyes orgánicas que cuestionan es perfectamente comprensible, y está recogido en norma con rango suficiente, garantizándose, por tanto, la seguridad jurídica.

Los comparecientes también manifiestan que ha habido una incorrecta tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto, y que la deficiente técnica legislativa impide conocer con claridad el recorte que afecta a los derechos que regula la ley orgánica que examina.

Para poder analizar el primero de los supuestos, hay que acudir, en primer lugar, a lo que dispone el artículo 81 de la norma suprema, cuando establece:

«Art. 81.

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Por su parte, la tramitación parlamentaria de la norma con rango de ley orgánica viene establecida en los artículos 130, 131 y 132 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Ambos textos legales tienen un principio común: la ley orgánica es la que regula el desarrollo de los derechos fundamentales, y debe ser aprobada por mayoría absoluta en el Congreso.

Opinan los reclamantes que no ha existido ni proposición ni proyecto de ley, que solo consta de dos artículos, y que tiene su origen en una enmienda introducida en el Senado durante la tramitación de la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de defensa y seguridad.

Sin embargo, la ley orgánica que se examina regula el derecho fundamental garantizado en el artículo 21 de la norma suprema, por lo que su desarrollo mediante ley orgánica es una exigencia constitucional.

La incorrecta tramitación parlamentaria a la que aluden los comparecientes parece, a juicio de esta Institución, una opinión subjetiva, pues de los datos que suministran no puede desprenderse ninguna alteración de lo establecido en los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados que se han citado con anterioridad.

En efecto, tal como se desprende del tenor literal del articulado de la propia ley, esta dimana claramente de lo dispuesto en la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, a la que se refiere en su artículo 1 al establecer que la regulación contenida en el artículo 13.1 de la norma antes citada será también de aplicación a la Guardia Civil, en su condición de instituto armado de naturaleza militar.

Parece necesario desechar esta tacha que los reclamantes achacan a la ley y examinar, pues, lo que el Tribunal Constitucional ha opinado sobre esta cuestión, manifestando:

> No existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuadas las que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno. Al aceptar como enmienda lo que un Grupo Parlamentario presentó como tal no ha habido, en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad (STC 119/2011, FJ 1).

En esta línea de argumentación, el Tribunal Constitucional ha establecido en la reciente Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, que rechaza el recurso de inconstitucionalidad presentado por un grupo parlamentario, que objetaba la tramitación parlamentaria de una norma, manifestando que es importante que el alto tribunal se manifieste sobre el procedimiento legislativo debido al interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa. Y así, se pronuncia en los siguientes términos:

> Debe rechazarse, antes de nada, la existencia de la vulneración de la Constitución denunciada sobre la base de imputaciones genéricas supuestamente atentatorias de principios constitucionales. Hay que tener en cuenta que la ley es el fruto de la potestad legislativa del Estado que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), a través de sus Cámaras: el Congreso y el Senado (art. 66.1 CE), siendo la expresión máxima de la voluntad popular a la que aquellas están llamadas a representar (art. 66.1 CE). Precisamente, el principio constitucional democrático, "manifestación de la soberanía popular" (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3), al que los Diputados recurrentes apelan, y, que el texto constitucional consagra en su artículo 1.1, es el que legitima la actuación legislativa del Estado y se convierte en la pauta de su ejercicio. La Constitución, como expresión auténtica de la voluntad soberana del pueblo español, ha consagrado un sistema parlamentario en el que en la formación de voluntad de sus cámaras se prioriza al Congreso sobre el Senado (art. 90 CE) (STC 136/2011, FJ 5).

Y continúa:

> El principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional. No cabe duda, sin embargo, de que el sistema establecido conduce inevitablemente a una tensión característica derivada de la doble condición de los grupos parlamentarios como instrumentos al servicio del ejercicio democrático, de un lado, para la aprobación de los proyectos de ley presentados a las Cámaras, y de otro, para promover el nombramiento de quien preside el Gobierno y, por tanto, de quien articula sus propuestas a través de esos proyectos. Pero esa tensión, o conexión funcional, como viene a señalar el representante del Senado, no desvirtúa el procedimiento legislativo y, en consecuencia, no convierte en inconstitucional el siste-

> ma, ni tampoco a las facultades constitucionales que lo integran, tanto más cuanto que la aplicación de principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, es el instrumento por el que ha optado nuestra Constitución para encauzar la voluntad de los ciudadanos. De esta forma se canaliza el ejercicio de la soberanía popular participando los ciudadanos en los asuntos públicos a través de sus representantes elegidos mediante las elecciones (STC 157/1991, de 15 de julio, FJ 4). Los grupos parlamentarios y el principio mayoritario son, entonces, vitales para el funcionamiento del sistema democrático y de la supremacía del Parlamento, convirtiéndose precisamente así, uno y otro, en la garantía del principio democrático participativo que informa la Constitución, "manifestación, a su vez, de la soberanía popular" (STC 167/2001, de 16 de julio, FJ 5) y "que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados" (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 5).
>
> En suma, "nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas" (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21.A); 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3.A.a); y 124/2003, de 19 de junio, FJ 11), de modo tal que, como señala el representante del Senado, el procedimiento legislativo se ha ordenado con arreglo al denominado principio mayoritario que constituye una "afirmación del principio democrático, respecto del cual toda mayoría cualificada... debe mantenerse en términos de excepción a la regla" (STC 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 11), al ser excepcional "la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria" (SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 2; y 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3), como así ha sucedido en el procedimiento legislativo de la Ley 50/1998, razón por la cual debe rechazarse la primera objeción que desde esta óptica hacen los recurrentes a la norma impugnada» (STC 136/2011, FJ 5).

Según algunos de los comparecientes, tanto la tramitación como la redacción de la ley orgánica que se está examinando produce inseguridad jurídica. Esta situación tendría su origen en que, como antes se ha indicado, la norma carece de fundamentación alguna o exposición de motivos, ciñéndose únicamente a dos artículos que ni siquiera mencionan los derechos fundamentales que pretenden regular y su impacto sobre los miembros de la Guardia Civil, produciendo, por tanto, una situación que no puede resultar compatible con lo que dispone al respecto el texto constitucional.

Una vez más, debemos acudir a la doctrina del alto tribunal, que en esta cuestión ha manifestado:

> La siguiente infracción que imputan los Diputados recurrentes a la Ley 50/1998 es la del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que se habría producido por ser la citada disposición legal una ley de contenido indefinido, sin objeto predeterminado, cuya publicación formal en el diario oficial correspondiente no implica que las normas que contiene sean ciertas ni conocidas, habida cuenta que se trata de una ley de difícil accesibilidad y, sobre todo, en la que es difícil establecer cuáles de sus normas afectan al conjunto de los ciudadanos, a grupos de ellos o a individuos en particular.
>
> Hemos dicho, con relación al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 CE que ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). De tal modo, que si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidum-

bre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 5).

Por otra parte, el principio de publicidad de las normas a que hace alusión el artículo 9.3 CE, como elemento inherente al de seguridad jurídica (por todas, SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; y 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8), constituye una garantía básica del Ordenamiento jurídico «que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes» (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 10), «antes de que pueda exigirse su cumplimiento general» (STC 90/2009, de 20 de abril, FJ 5). Esta garantía «aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento» (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 2; 3/2003, de 16 de enero, FJ 10; y 90/2009, de 20 de abril, FJ 5).

Según lo dicho, con esta perspectiva la norma cuestionada no adolece de vicio de inconstitucionalidad. En primer término, porque se ha cumplido con los requisitos de publicidad exigibles, en la medida que la disposición impugnada, como es común requisito de toda norma legal, ha sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (concretamente en el «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1998), habiéndose respetado, entonces, el principio de publicidad que consagra el artículo 9.3 CE, y no siendo posible entender, en consecuencia, que dicha publicación no basta para el conocimiento formal de las disposiciones que la norma publicada incorpora. En segundo término, porque, dejando a un lado el problema de la idoneidad de incorporar a un solo texto legislativo multitud de disposiciones legales de contenido heterogéneo, lo cierto es que, desde la estricta perspectiva constitucional que nos ocupa, tampoco es posible imputar a la norma impugnada una quiebra del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 CE. Y es que, la incertidumbre que los Diputados le imputan, no deriva tanto de la falta de claridad de sus mandatos o contenidos como de una eventual confusión, según señalan, sobre sus posibles destinatarios. Ahora bien, tal reproche no deja de constituir una imputación genérica que, falta de una mayor concreción, no constituye base bastante para la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal que, como tantas veces hemos dicho, goza de una «presunción de constitucionalidad» que «no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente», y respecto de la que no caben las «impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente» (STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 7; y en sentido similar, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2) (STC 136, FJ 9).

Basándose en los anteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional, resulta necesario descartar también que la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto, para la aplicación a la Guardia Civil del artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, quiebra el principio de seguridad jurídica.

TERCERO. Cuestionan algunos de los comparecientes el carácter militar de la Guardia Civil y, con ello, rechazan que se les aplique una norma que ha sido dictada para regular los derechos y deberes de las Fuerzas Armadas.

En lo que se refiere a este aspecto, es preciso resaltar que la evolución y adaptación de la Guardia Civil a la realidad social y a las necesidades que el servicio a los ciudadanos ha ido demandando, ha supuesto que el marco normativo regulador aplicable a los miembros de la Guardia Civil haya ido evolucionando con la aprobación de normas propias para el Instituto armado, como las relativas a su régimen de personal o disciplinario, o con normas que les resulten de aplicación por su naturaleza militar.

En este sentido, es preciso hacer un breve repaso a las normas que en los últimos años se han ido promulgando y aprobando, precisamente, para alcanzar esa adaptación del Cuerpo de la Guardia Civil a los nuevos tiempos, y que aluden, todas ellas, a la discutida naturaleza militar del mismo.

En primer lugar, la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, en su exposición de motivos señala: «La Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente de seguridad pública, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo, estando regulados los principios generales de su régimen estatutario en la Ley Orgánica 2/1986, 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

No obstante, la Guardia Civil tiene naturaleza militar, de acuerdo con lo dispuesto en la repetida Ley Orgánica 2/1986, y estatuto personal de carácter militar, atribuido a los miembros de este Cuerpo de Seguridad, por razones de fuero, disciplina, formación y mando. Depende del Ministerio del Interior, en el desempeño de las funciones que la propia ley le atribuye, y del Ministerio de Defensa, en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que este o el Gobierno le encomiende. En tiempo de guerra o durante el estado de sitio, la Guardia Civil dependerá exclusivamente del Ministerio de Defensa, tal y como establecen la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, y la Ley Orgánica 2/1986, en su artículo 9».

En este sentido, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que deroga la citada Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, establece en el título V, relativo a la contribución a la defensa y, en concreto, en el artículo 23: «La Guardia Civil es un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones que se le atribuyen por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden».

En esta misma línea, la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, también en su exposición de motivos, señala que entre los grandes objetivos que inspiran esta ley se encuentra que «responda a la realidad social del Cuerpo y a lo que la sociedad exige de sus miembros. Los acentuados procesos de modernización que han tenido lugar en la sociedad española desde la aprobación de la Constitución de 1978 y la instauración de la democracia no han dejado de surtir efectos en un colectivo tan enraizado y entrelazado con la propia sociedad como es la Guardia Civil. Se hace por ello necesario acompasar los valores y pautas propios de un Instituto Armado de naturaleza militar con el desenvolvimiento diario de unas funciones básicamente policiales ligadas a la problemática de una sociedad dinámica, innovadora y celosa de sus derechos democráticos como es la España del siglo XXI».

Asimismo, el preámbulo de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, expone que esta nueva regulación se lleva a cabo

«desde una concepción moderna y actual de la Guardia Civil en la que se aúnan las funciones policiales que desarrolla, con la naturaleza militar de su estructura». Y añade: «Esta nueva ley disciplinaria para la Guardia Civil, que encuentra acomodo en el proceso de modernización en el que desde hace tiempo está embarcado el conjunto de la Administración Pública española, diseña una reforma que parte de planteamientos realistas y sólidos, sustituyendo aquello que ha quedado obsoleto, y actualizando lo que se encuentre desfasado en el contexto de una sociedad como la española en permanente evolución. Todo ello sin perder de vista que el objetivo y la propia justificación del régimen disciplinario de una organización armada y jerarquizada como es la Guardia Civil, caracterizada por su naturaleza militar y que dedica la mayor parte de su actividad al mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana, sigue siendo la preservación de los valores esenciales del servicio a los ciudadanos, la garantía de la convivencia democrática y la defensa de la legalidad».

Igualmente, la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, en su artículo 1.3 establece: «El régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil se regirá por su ley específica, que deberá basarse en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, dada la naturaleza militar de dicho Instituto Armado y la condición militar de sus miembros, en esta Ley».

Por último, el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, que aprueba las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, y que viene a sustituir a las anteriores de 1978, señala en su preámbulo que las mismas «conforman un código deontológico, compendio de los principios éticos y reglas de comportamiento del militar español».

En este sentido, y respecto de la Guardia Civil, el Real Decreto 1437/2010, de 5 de noviembre, declara de aplicación para sus miembros las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, señalando en su parte expositiva: «El estudio y análisis del grado y alcance de aplicación de las normas de conducta de las Fuerzas Armadas al Cuerpo de la Guardia Civil, de forma que fuese plenamente congruente con aquél, ha permitido comprobar la plena aplicación a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, en su práctica totalidad, de ahí que no resulte necesario dictar una norma reglamentaria independiente o autónoma para este Cuerpo, siendo preferible realizar la correspondiente adaptación en la normativa vigente.

Por ello, el objeto de este real decreto es precisamente modificar de manera puntual el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, para especificar la aplicación de las Reales Ordenanzas a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, salvo en aquello que contradiga o se oponga a lo dispuesto en su legislación específica.

Asimismo, se recoge la no aplicación a este Cuerpo de los preceptos de las reales ordenanzas intrínsecamente vinculados a operaciones militares, como es el caso de lo previsto en los capítulos I, II, III y V del título IV, que sólo serán de aplicación a aquellos en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, en cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando se integren en unidades militares.

De esta manera, resulta plenamente coherente la existencia de un único Código de Conducta aplicable a todos los militares, si bien en el caso de la Guardia Civil, con las salvedades propias de las particularidades de este Cuerpo».

En referencia a la naturaleza de la Guardia Civil, el Tribunal Constitucional ya señaló, en su Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre, anterior a la entrada en vigor de la citada Ley 12/2007: «La Constitución no define, ni tan siquiera menciona, a la Guardia Civil, y es claro que el silencio siempre es más permisivo que cualquier definición. Ni

en el artículo 8.1 dedicado a las Fuerzas Armadas, ni en el 104, referido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se incluye a la Guardia Civil. La mención expresa de la Guardia Civil en el artículo 8.1 hubiera significado una opción del constituyente restrictiva del margen de disposición del legislador, pero de la no mención no se sigue que el legislador tenga vedado por la Constitución atribuir «naturaleza militar» al citado Instituto, sino, por el contrario, el reconocimiento de un ámbito de disponibilidad del legislador en orden a la definición y configuración de la Guardia Civil».

Continúa afirmando la citada sentencia: «... el legislador ha elegido una vía distinta consistente en incluir a la Guardia Civil entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero con un régimen estatutario peculiar derivado de su definición como "Instituto armado de naturaleza militar" y sostiene el Tribunal Constitucional que "cuando el legislador configura a la Guardia Civil como 'Instituto armado de naturaleza militar'" [art. 9.b) de la Ley Orgánica 2/1986], y cuando reiteradamente insiste en tal naturaleza, hay que entender que esta constituye su rasgo característico y definitorio, y el *prius* lógico del que derivan no solo sus posibles y circunstanciales misiones militares, sino principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico, a saber: la estructura jerárquica (art. 13.1 de la Ley Orgánica 2/1986), la organización y el régimen disciplinario (art. 15 de la misma ley)». (STC 194/1989.)

En conexión con lo anterior, la Ley Orgánica 12/2007 modifica, a través de su disposición adicional sexta, el apartado primero del artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que queda redactado de la siguiente manera:

«1. La Guardia Civil, por su condición de instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica. Cuando la Guardia Civil actúe en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en unidades militares, resultará de aplicación el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas.

En todo caso, será competente para la imposición de la sanción de separación del servicio el Ministro de Defensa, a propuesta del de Interior».

Asimismo, la referida Ley Orgánica 12/2007 ha añadido, a través de su disposición adicional cuarta, un nuevo artículo al Código Penal Militar aprobado por Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, en concreto, el artículo 7.bis), que señala: «Las disposiciones de este Código no serán de aplicación a las acciones u omisiones de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en la realización de los actos propios del servicio que presten en el desempeño de las funciones que, para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, les atribuya en cada momento la normativa reguladora de dicho Instituto.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal del citado Cuerpo se integre en Unidades Militares».

Tras la citada reforma, la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo se ha pronunciado al respecto en numerosas ocasiones, entre ellas, en la Sentencia de 16 de junio de 2009, señala que:

> La primera precisión que debe efectuarse respecto de la aplicación del Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil después de la introducción del mencionado

artículo 7.bis, viene referida al hecho evidente de que el legislador no ha tratado con ello de alterar el carácter militar del Benemérito Instituto, como bien señala la Fiscalía Togada. La Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que desarrolló el artículo 104 de la Constitución, confirmó decisivamente en ese momento la naturaleza militar de la Guardia Civil y la condición de militares de sus miembros, reiterándose expresamente en posteriores normas tal criterio...

Y continúa:

Desde esta perspectiva, siendo indudablemente militares los miembros de la Guardia Civil y encontrándose por tanto incluidos en el artículo 8 del Código Penal Militar a los efectos de su aplicación, como ha señalado esta Sala a partir de sus Sentencias de 16 y 20 de abril y 6, 8, y 27 de mayo de 2009, el nuevo artículo 7.bis del Código castrense, introducido por la disposición adicional cuarta de la Ley 12/2007, al decir en su párrafo primero: «Las disposiciones de este Código no serán de aplicación a las acciones u omisiones de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en la realización de los actos propios del servicio que presten en el desempeño de las funciones que para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana les atribuye en cada momento la normativa reguladora de dicho Instituto», supone tan solo una excepción a la aplicación del Código Penal Militar, que no opera además en los supuestos señalados en el párrafo segundo del referido precepto, esto es, en tiempo de guerra, estado de sitio, cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de la Guardia Civil se integre en Unidades militares, en los que se aplica el Código Penal Militar en su integridad, cualesquiera que fueran las funciones, policiales o no, que estuvieran desempeñando los miembros de la Guardia Civil.

La conclusión de que, fuera de las situaciones señaladas en el párrafo segundo del artículo 7.bis, el Código Penal Militar es aplicable a los integrantes del Benemérito Instituto, cuando no concurra la excepción establecida en el primer párrafo antes transcrito, fluye no sólo de la literalidad del propio precepto, sino de otros datos que también avalan tal interpretación. El más evidente es que, si el legislador hubiera querido que la aplicación del Código Penal Militar hubiera quedado solo constreñida a los supuestos que se recogen en el párrafo segundo del indicado artículo 7.bis, habría declarado que sólo se aplicaría en tales supuestos, no incluyendo la limitada excepción del párrafo primero. Además, como señalábamos en nuestra sentencia de 12 de mayo pasado, el propio preámbulo de la nueva Ley disciplinaria, después de significar que ésta ha precisado el ámbito material de aplicación del Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil, al considerar que muchos de los tipos penales (no todos por tanto), que éste recoge, resultan en circunstancias cotidianas de nula o escasa aplicabilidad a los integrantes de un Cuerpo cuyas funciones ordinarias están mayoritariamente asociadas al ámbito policial, y no al castrense, señala a continuación que «de ahí que la aplicabilidad del Código Penal Militar, en su integridad, al Cuerpo de la Guardia Civil pase a quedar circunscrita a aquellas situaciones extraordinarias que, por su propia naturaleza, exigen dicha sujeción, como sucede en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio y en el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en Unidades Militares». Por lo que ha de colegirse que, en las situaciones que no sean las específicamente previstas en el párrafo segundo del artículo 7.bis (en las que se aplica el Código Penal Militar íntegramente), este se seguirá aplicando, aunque no en su integridad, quedando únicamente excluidas las posibles conductas punibles que se cometan en la realización de los actos propios del servicio que los miembros de la Guardia Civil presten en el desempeño de las funciones que, para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana les atribuya en cada momento la normativa reguladora de dicho Instituto.

Sobre este aspecto, ya se pronunció con anterioridad el Tribunal Constitucional en la Sentencia 44/1991, de 25 de febrero, insistiendo en el siguiente sentido:

> Aquí, al igual que con los referidos recursos, la razón de la impugnación estriba en una premisa que la jurisprudencia de este Tribunal nunca ha hecho suya, a saber, la imposibilidad de que el legislador, que no es un mero ejecutor de la Constitución (STC 209/1987, fundamento jurídico 3.º), pueda dotar de un determinado sistema organizativo y disciplinario, concretamente el de las Fuerzas Armadas, a Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (SSTC 31/1985, fundamento jurídico 5.º, 93/1986, fundamento jurídico 7.º). No se trata tampoco, como afirma el Ministerio Fiscal, de que se discuta en el presente pleito de garantías si la Guardia Civil forma parte de las Fuerzas Armadas; se trata, por las razones que dijimos en la STC 194/1989, y ahora en síntesis reiteraremos, de que no es contraria a la Constitución la atribución a dicho Instituto armado de un régimen militar en materia disciplinaria y organizativa.

Y continúa afirmando el alto tribunal:

> Ahora bien —proseguíamos—, con la Guardia Civil ocurre, al contrario que con el Cuerpo Nacional de Policía, que la naturaleza militar que le ha atribuido el legislador posconstitucional por voluntad constitucionalmente permitida, aunque sin duda derogable y modificable, incluye a tal Instituto armado en el ámbito castrense, y aunque ello no significa que todo ilícito cometido por un guardia civil quede como regla general sometido a ese ámbito jurisdiccional [como ya se resolvió en la STC 76/1982 en relación con un posible delito de tortura], sí obliga a afirmar que las sanciones disciplinarias impuestas a un guardia civil, como en los casos que nos ocupan, por faltas tipificadas en el artículo 9.15 (aquí, art. 9.16) de la LO 12/1985, solo son revisables por la jurisdicción militar, porque el mantenimiento de la disciplina en las relaciones internas de subordinación y supraordenación de un instituto armado de naturaleza militar y estructurado jerárquicamente (art. 13 LO 2/1986) pertenece al ámbito estrictamente castrense (art. 117.5 CE).

Estos argumentos y criterios son igualmente reiterados por la Sala de lo Militar del Tribunal, entre otras, en la Sentencia de 16 de abril de 2009, en la que se afirma que:

> Dada la permanente condición de militares de los miembros de la Guardia Civil, estos podrán incurrir en comportamientos que lesionen bienes jurídicos propios del orden castrense, como son la disciplina, la relación jerárquica o el cumplimiento de deberes esenciales que les son exigibles como tales militares y, según hemos precisado en Sentencia de 27 de mayo pasado, el nuevo artículo 7.bis del Código Penal Militar «acota el ámbito funcional en que opera la exclusión aplicativa del Código Penal Militar, al requerir que las acciones u omisiones se produzcan en la realización del servicio y además formen parte de los actos propios del mismo, es decir, que guarden relación con lo que constituye su prestación ordinaria y no se desvinculen o desconecten de la función encomendada, porque si el hecho resultara ajeno al servicio en el sentido de no formar parte del mismo, ni siquiera como extralimitación o exceso funcional, entonces no puede sostenerse que se esté ante «actos propios de servicio» que se presten en el desempeño de las funciones que define el párrafo primero del artículo 7.bis», por lo que, afirmamos en dicha sentencia, «cuando la acción u omisión punible lesione o ponga en peligro un bien jurídico de naturaleza militar, distinto del servicio policial que presta el sujeto.

Igualmente, en Sentencia de 6 de mayo de 2009, el Tribunal Supremo señala que «dicha limitación o excepción no puede ser sino funcional puesto que el legislador, en ningún momento, determina, ni siquiera indiciariamente, la pérdida de condición militar de los miembros del Instituto... De lo anteriormente expuesto el ministerio públi-

co concluye que no se puede dudar sobre la aplicación del Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil, ya que se recogen en el artículo 8 del Código Castrense, y como ha quedado expuesto, ni se les ha despojado del carácter militar ni se ha previsto una excepción genérica en todo caso y situación, por lo que sólo cabrá su excepción en los supuestos descritos en el ya mencionado artículo 7.bis, es decir, respecto de las acciones u omisiones de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en la realización de los actos propios del servicio que presten en el desempeño de las funciones que, para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, les atribuya en cada momento la normativa».

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 73/2010, de 18 de octubre, hace hincapié, una vez más en que «La Ley Orgánica 12/2007, regula el régimen disciplinario específico de la Guardia Civil en su condición de Fuerza de Seguridad del Estado, mientras que en las actuaciones de carácter militar que pueda desempeñar, la somete al régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, como queda establecido en su disposición adicional sexta, que da nueva redacción al artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986».

La conclusión a la que llega esta Institución no puede ser diferente a la que llega el Tribunal Constitucional, por lo que el Defensor del Pueblo estima que no resulta contrario a la norma suprema la aplicación a la Guardia Civil de determinada normativa que, en su origen, ha sido dictada para las Fuerzas Armadas.

CUARTO. Finalmente, coinciden todos los comparecientes al indicar que vulnera la Constitución el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de las Fuerzas Armadas y, con él, el artículo 1 de la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto, por cuanto vacían de contenido el derecho de reunión, garantizado constitucionalmente.

El derecho de reunión está recogido en la norma suprema en los siguientes términos:

«Artículo 21.

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes».

Por su parte, la ley orgánica que se examina dispone, en el controvertido artículo 13.1, que el militar podrá ejercer el derecho de reunión, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, pero no podrá organizar ni participar activamente en reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical.

Añade el artículo 13 citado un segundo párrafo, para indicar que el militar no podrá organizar, participar ni asistir en lugares de tránsito público a manifestaciones o a reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo vistiendo el uniforme o haciendo uso de su condición militar.

Las normas anteriores delimitan las condiciones del derecho de reunión aplicables a este colectivo, y limitan su ejercicio, de conformidad con lo que ya establecía el artículo 4.4 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

En este orden de cosas, el Tribunal Constitucional ha manifestado que no existen derechos ilimitados. Todo derecho tiene sus límites que, en ocasiones, establece la propia Constitución por sí misma mientras que, en otros supuestos, dimanan de la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionalmente garantizados.

Debe, pues, plantearse si resulta posible excluir a un colectivo o limitarle el ejercicio de un derecho, aun cuando no esté incluido en el texto del precepto constitucional. Para ello, debemos acudir a las normas que pueden completar este aspecto como son los convenios internacionales suscritos por España.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, dispone en su artículo 11 que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica, y que el ejercicio de este derecho «no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía, o de la Administración del Estado».

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, tras establecer en el apartado 1 de su artículo 22 que toda persona puede asociarse libremente, restringe este derecho a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía en el apartado 2 del mismo artículo.

En este aspecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre las limitaciones del ejercicio de los derechos fundamentales basadas en la relación de sujeción especial de ciertos grupos de ciudadanos, indicando que son admisibles cuando resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la función que impone aquella situación de sujeción especial.

Dentro del marco constitucional se permite que determinados servidores del Estado, debido a razones tales como la relevancia de sus funciones o su obligación a llevar armas (jueces, fiscales, militares, policías) tengan restringidos sus derechos, tanto políticos como disciplinarios. Las razones que justifican estas limitaciones se basan en las relaciones de especial sujeción de estos servidores del Estado, originadas por la voluntariedad del ingreso en determinados cuerpos y, en el caso que nos ocupa, con la necesidad de mantener principios de neutralidad política, disciplina y jerarquía.

Así, no cabe duda de que el militar o el guardia civil que ingresa en el ejército o en el cuerpo lo hace como ejercicio de su libre voluntad y conoce de antemano que va a estar sujeto a ciertas restricciones de sus derechos.

Ahora bien, los límites impuestos por el alto tribunal a la restricción de los derechos fundamentales de estos colectivos son que el legislador lo haga mediante una norma con rango suficiente y de manera proporcionada, es decir, que la medida sea necesaria, razonablemente justificada y objetiva.

Así, manifiesta el Tribunal Constitucional:

> A tal efecto, no cabe cuestionar que la disciplina es un valor imprescindible en toda organización jerarquizada que, en el caso de las Fuerzas Armadas, se convierte en un ineludible principio configurador, sin cuya garantía y protección se dificulta el cumplimiento de los cometidos que constitucional y legalmente tienen asignados por el artículo 8.1 CE. Por

ello, si bien la particular relación de sujeción especial en que se encuentran los militares no puede ser aducida como fundamento para justificar toda limitación al ejercicio de sus derechos fundamentales, no cabe considerar contrarias a dichos derechos, aquellas disposiciones legales limitativas de su ejercicio que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de su misión (SSTC 21/1981, de 15 de junio, FJ 15, y 31/2000, de 3 de febrero, FJ 4), entre las que, indudablemente, han de situarse todas las que sean absolutamente imprescindibles para salvaguardar ese valor esencial en toda institución militar, que es la disciplina. (STC 115/2001, FJ 8.)

Y en relación con el derecho de asociación:

... El legislador orgánico puede establecer, entre otros extremos, aquellos límites del derecho aquí considerado que, "en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial" se refieren "al derecho de asociación de determinados grupos de personas". Y al respecto cabe apreciar, desde una perspectiva sistemática, los datos relevantes. De un lado, que tras prohibir previamente su pertenencia a partidos y sindicatos "mientras se hallen en activo, el artículo 127.1 CE defiere a la ley el "sistema y modalidades" de la asociación de los jueces y magistrados así como de los fiscales; de suerte que "esa autorización constitucional especial para constituir asociaciones es el único cauce que tiene la carrera fiscal para defender sus intereses profesionales". Mientras que, de otro lado, respecto de quienes son miembros de las Fuerzas Armadas, no existe una expresa previsión constitucional sobre las modalidades de su derecho de asociación ni sobre los límites de este derecho, sin perjuicio de que éstos puedan, en su caso, ser establecidos en los términos expresados por la mencionada STC 173/1998. Por otra parte, el artículo 28.1 CE también defiere a la Ley la posibilidad de "limitar o exceptuar" el ejercicio del derecho de sindicación "a las Fuerzas o Institutos armados", habiendo optado el legislador por exceptuarlos de dicho ejercicio en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Ahora bien, la facultad del legislador de restringir el ejercicio del derecho de asociación en atención a otros bienes con relevancia constitucional está sometida, a su vez, a ciertos límites constitucionales, a los cuales hemos hecho referencia reiteradamente en nuestras decisiones y, entre las más recientes, en la STC 292/2000, de 30 de noviembre. Uno de esos límites es de carácter formal, pues la directa limitación de un derecho fundamental sólo puede establecerse en una ley orgánica (SSTC 101/1991, de 13 de marzo. Otros, en cambio, son de carácter material. Así, en primer lugar, la limitación ha de ser cierta y previsible, pues en otro caso la ley perdería su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe y sometería el ejercicio del derecho a la voluntad de quien ha de aplicar la ley; es esta una exigencia que tiene asiento no solo en nuestra jurisprudencia anterior sobre otros derechos fundamentales (así, con toda claridad, en la STC 292/2000, FJ 15 y 16), en relación con el derecho a la autodeterminación informativa) sino también en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los límites legales al ejercicio del derecho de asociación (art. 11 CEDH) como expresa la STEDH de 20 de mayo de 1999, asunto Rekvényi contra Hungría § 60. En segundo lugar, la limitación legal ha de ser a la vez proporcionada y respetuosa con el contenido esencial del derecho fundamental, según resulta de la doctrina consolidada de este Tribunal que se expone con afán sistemático en la ya mencionada STC 292/2000, F 11, doctrina esta sin duda aplicable a la restricción por ley del derecho de asociación (STC 219/2011, FJ 7).

Y respecto a la libertad de expresión:

Pues bien, esta tarea de ponderación ha de comenzar con el examen de nuestra propia jurisprudencia sobre la materia, especialmente en lo concerniente al derecho fundamental a la libertad de expresión que, a pesar de su posición preferente, no está exento de límites que condicionan su ejercicio en aras a preservar otros derechos y bienes constitucionales.

> En principio, estos límites son comunes a todos los ciudadanos, aunque existen miembros de determinados colectivos que, en virtud de la función que desempeñan al servicio de un objetivo constitucionalmente relevante, quedan sometidos a limitaciones específicas y, jurídicamente, más estrictas. Este es el singular caso de los miembros de las Fuerzas Armadas "en atención a las peculiaridades de estas y las misiones que se le atribuyen", de lo que se deriva, entre otras peculiaridades "su indispensable y específico carácter de organización profundamente jerarquizada, disciplinada y unida", por lo que el legislador puede "legítimamente imponer límites específicos al ejercicio de la libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas Armadas, siempre y cuando esos límites de la institución militar, que garantizan no solo la necesaria disciplina y sujeción jerárquica, sino también el principio de unidad interna, que excluye manifestaciones de opinión que pueden introducir formas indeseables de debate partidista dentro de las Fuerzas Armadas, o, en términos de la STC 97/1985, F 4, "disensiones y contiendas dentro de las Fuerzas Armadas, las cuales necesitan imperiosamente, para el logro de los altos fines que el artículo 8.1 CE les asigna, una especial e idónea configuración" (STC 371/1993, de 13 de diciembre, F 4; STC 270/1994, de 17 de octubre, F 4).
>
> De este modo, en el ámbito castrense, la protección del deber de respeto a la superioridad y la correlativa limitación del derecho a la libertad de expresión encuentra especial justificación en exigencias vinculadas a la organización y configuración de las Fuerzas Armadas, y, por ello mismo, han de considerarse constitucionalmente legítimas aquellas restricciones del derecho que sean proporcionadas y obedezcan a motivos necesarios de aseguramiento de la disciplina y de la unidad de acción, imprescindibles para el logro de los objetivos que constitucionalmente se le han encomendado (STC 102/2001, FJ 3).

Por lo que respecta al derecho de reunión, el Tribunal Constitucional viene señalando ya desde su Sentencia 85/1988 que no existe una definición constitucional del derecho de reunión, definición que tampoco se encuentra en los artículos 21 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, de 19 de diciembre de 1966, ni en el 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de Roma, de 4 de noviembre de 1950, pero esta carencia viene suplida en el artículo 1 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, en cuyo apartado 2 prevé: «A los efectos de la presente ley, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada».

Partiendo de la citada norma, la Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2009, recuerda la doctrina consolidada de dicho tribunal sobre el contenido y límites del derecho de reunión (art. 21 CE), siendo desarrollada por la STC 170/2008, de 15 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico tercero se indica: «Según tenemos reiterado, el derecho de reunión "es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo —una agrupación de personas—, el temporal —su duración transitoria—, el finalístico —licitud de la finalidad— y el real u objetivo —lugar de celebración—» (STC 85/1988, FJ 2; doctrina reiterada en las SSTC 66/1995, FJ 3; 196/2002, FJ 4; 301/2006, FJ 2).

Igualmente se ha subrayado «el relieve fundamental que este derecho —cauce del principio democrático participativo— posee, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en

la Constitución». (STC 301/2006, FJ 2; en el mismo sentido STC 236/2007, FJ 6). De hecho para muchos grupos sociales «este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones» (por todas, STC 301/2006, FJ 2). En este sentido, nuestros tribunales y doctrina, reproduciendo jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han venido manifestando que «la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión» [STEDH caso Stankov, de 2 de octubre de 2001 (TEDH 2001, 562), § 85], o también que «la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación» (STEDH caso Rekvényi, de 20 de mayo de 1999, § 58) (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 3)...

En consecuencia, si existe esta relación instrumental entre el derecho de reunión y el derecho a la libertad de expresión y estos últimos están expresamente reconocidos a los guardias civiles en los artículos séptimo y octavo de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, y a los miembros de las Fuerzas Armadas en los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica 9/2011, reguladora de sus derechos y deberes, esta Institución no puede sino reiterar que todos ellos son titulares de ambos derechos fundamentales.

Ahora bien, dichos derechos y, en concreto, el derecho de reunión contemplado en las normas que los interesados cuestionan, no hace otra cosa que recordar los límites impuestos a los guardias civiles a los que se refiere la Ley Orgánica 11/2007, y a los miembros de las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica 9/2011, limitaciones que han sido confirmadas por la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional.

En este sentido, la Sentencia 38/2009 del Tribunal Constitucional señala: «... Por lo que se refiere a la limitación del derecho de reunión, este Tribunal Constitucional ha recordado que dicho derecho "no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites (SSTC 2/1982, de 29 de enero, FJ 5; 36/1982, de 16 de junio; 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5 y 7; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3 y ATC 103/1982, de 3 de marzo, FJ 1), entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio artículo 21.2 CE —alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de ese derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales" (FJ 2), lo que también se deduce del artículo 10.1 CE (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4). El propio Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), en su artículo 11.2 prevé "la posibilidad de adoptar las medidas restrictivas que previstas en la ley, sean necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos" e, interpretando este precepto, "el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró proporcionada la orden gubernativa de evacuación de una iglesia ante una reunión pacífica y en sí misma no directamente perturbadora del orden público y del derecho de culto, en la que, sin embargo, el estado de salud de los congregados se había degradado y las circunstancias sanitarias eran muy deficientes (STEDH caso Cisse, de 9 de abril de 2002, § 51)" (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4). De ahí que, "en los casos en los que existan 'razones fundadas' que lleven a pensar que los límites antes señalados no van a ser respetados, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites constitucionales, o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho los respete, puede prohibirlo. Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión cons-

titucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente (STC 36/1982, de 16 de junio) en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el artículo 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución" (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4). Además, no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión (*favor libertatis*: SSTC 66/1995, de 8 de abril, FJ 3; 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2; 195/2003, de 27 de octubre, FJ 7; 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2; 163/2006, de 22 de mayo, FJ 2; 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2). Así también lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, "que ha defendido una interpretación estricta de los límites al derecho de reunión fijados en el artículo 11.2 CEDH, de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STEDH caso Sidiropoulos, de 10 de julio de 1998, § 40)" (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 6)...».

Por su parte y en el mismo sentido, el Tribunal Supremo en Sentencia de 25 de enero de 2011 con relación a la participación del militar en actos de naturaleza política y sindical y con el derecho de reunión ha expresado: «... Como ha señalado esta misma Sala en su Sentencia de 3 de marzo de 2010 el derecho fundamental a la libertad de expresión que proclama el artículo 20 de nuestra Constitución, al constituir una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un Estado de Derecho, se constituye en uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática cumpliendo una función institucional de garantía para la formación de una opinión pública libre. Pero, como sucede con el conjunto de los derechos fundamentales, este derecho constitucional no es absoluto y el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 10 del Convenio, y en particular su apartado 2.º, establece que la libertad de expresión puede ser sometida a ciertas restricciones que constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, por lo que es evidente que tanto en su condición de miembros de un Instituto Armado, en sus funciones militares, como de miembros de los cuerpos de seguridad en todo caso, la ley puede establecer determinadas limitaciones a la libertad de expresión de los guardias civiles (o los militares) que salvaguarden el contenido esencial de dicho derecho fundamental.

Esta Sala viene reiteradamente declarando (Sentencia de 28 de octubre de 2008, de acuerdo con la línea marcada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por nuestro Tribunal Constitucional, que en el ámbito militar el derecho a la libertad de expresión que se recoge en el artículo 20.1.º.a) de la Constitución no solo se encuentra afectado por las limitaciones generales aplicables a todos los ciudadanos, que se derivan de lo dispuesto en el párrafo 4.º de dicho artículo 20, sino también por las limitaciones «específicas propias previstas para la función castrense contenidas en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, en el Código Penal Militar y en la legislación reguladora de su régimen disciplinario, en la medida en que resultan necesarias para preservar los valores y principios esenciales de la organización militar, es decir la disciplina, la subordinación jerárquica, la unidad y la cohesión interna... Lo venimos diciendo así sobre todo para mantener la disciplina consustancial a las Fuerzas Armadas y a los ins-

titutos armados de naturaleza militar, y asimismo para proteger al deber de neutralidad política de los militares (SS de 23 de marzo de 2005 y de 17 de julio de 2006, pero siempre que no reduzcan a los miembros de las Fuerzas Armadas al puro y simple silencio, como dijimos en Sentencia de 19 de abril de 1993».

Por todo lo expuesto, y a juicio de la Institución que ahora represento, el legislador, en ejercicio de los espacios abiertos a su libertad de configuración normativa de los derechos fundamentales (STC 127/1994) ha elegido la opción, contenida en las leyes orgánicas que se han examinado, que ha considerado necesaria para preservar los valores y principios esenciales de la organización militar, para mantener la disciplina consustancial a las Fuerzas Armadas y a los institutos armados de naturaleza militar, la subordinación jerárquica, la unidad y la cohesión interna y para proteger, fundamentalmente, la neutralidad política de los integrantes del colectivo en el ejercicio de sus funciones.

No obstante, el Defensor del Pueblo considera que el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, también aplicable a la Guardia Civil, como se ha indicado, debe interpretarse de la manera más favorable en el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación pues, de no ser así, la preservación de ciertos valores militares, sin duda encomiables, se habría conseguido al elevado precio de una negación radical de los derechos fundamentales de reunión y manifestación. Tal conclusión sería contraria a la jurisprudencia citada, al principio de proporcionalidad en el sacrificio de los derechos fundamentales y, sostenemos, al texto de la reforma, del que no debe deducirse tal cosa.

Así, el precepto se refiere en primer lugar a las reuniones celebradas en locales o lugares en los que no se produce «tránsito público». Estas reuniones pueden organizarse por el personal militar y participarse activamente en ellas, dentro de los cuarteles (con autorización previa en el marco de lo dispuesto en el art. 13.2) o en otros locales o lugares, siempre y cuando tales reuniones no tengan carácter político o sindical. Ello permite un amplio elenco temático, incluido el reivindicativo de intereses profesionales y económicos; así ha sucedido de hecho con motivo de la celebración el 22 de octubre de 2011 del I Congreso de Militares en una instalación universitaria de Madrid.

En segundo lugar, el precepto se refiere al régimen de los «lugares de tránsito público» en cuanto al ejercicio de los derechos de reunión y manifestación. En ellos, no puede el personal militar organizar, participar ni asistir a manifestaciones o reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo. Si el precepto hubiera quedado redactado en esos términos, sin la matización a que ahora nos referiremos, se habría producido una severa restricción en los derechos fundamentales, para nosotros inaceptable. Sin embargo, como es bien sabido, el impedimento se produce «vistiendo el uniforme o haciendo uso de su condición militar». A contrario sensu, debe interpretarse que sin uniforme y no haciendo uso de la condición militar caben reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público de tipo reivindicativo. Las de tipo político y sindical quedan excluidas en coherencia con el deber de neutralidad política y sindical a que se refiere el artículo 7, y con la configuración constitucional y legal de las Fuerzas Armadas y, por su naturaleza militar, de la Guardia Civil.

Podría argumentarse *de contrario* que es imposible no hacer uso de la condición militar siendo militar, pero ello sería una interpretación esencialista de tal condición, propia de épocas pasadas, que no puede compartirse desde una Institución garante de los derechos fundamentales. Se es o no se es funcionario civil o militar, pero se hace o no se hace uso de tal condición según el momento y las circunstancias. Dicho de manera

gráfica, no se «hace uso» de la condición militar las 24 horas de los 365 días del año, como si de un sacerdocio se tratase. Una cosa es el «ser» y otra el «hacer»; y resulta meridianamente claro que el precepto se ubica en el territorio del hacer («haciendo uso de su condición militar»). Así entendida la reforma —que podría haber utilizado términos taxativos que excluyesen esta interpretación, pero no lo ha hecho— debe quedar margen para el ejercicio —todo lo amplio que permite la literalidad del precepto— de los derechos de reunión y manifestación por el personal militar, con un especial protagonismo de las asociaciones constituidas en este ámbito.

Por todo cuanto antecede, la Defensora del Pueblo (e. f.), oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, ha acordado que no procede la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Ley Orgánica 12/2011, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Una asociación solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la ley de referencia, que regula la situación administrativa de jueces, fiscales y secretarios judiciales cuando se produce su designación para un cargo político o de confianza. Se recogen a continuación las resoluciones adoptadas por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En cuanto a las cuestiones de fondo suscitadas, se trata ante todo de analizar la legitimidad constitucional de regular las situaciones administrativas de jueces, fiscales y secretarios judiciales de una manera u otra (servicios especiales o excedencia voluntaria) cuando se produce la designación para un cargo político o de confianza. A este respecto, es preciso recordar que conforme a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución, «los Jueces y Magistrados, así como los Fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos». Tales prohibiciones lo son «mientras se hallen en activo», de modo que en cualquier otra situación administrativa, la Constitución permite el desempeño de cargos públicos y la pertenencia a partidos políticos o sindicatos. En cuanto a los Secretarios Judiciales, la Constitución no establece previsión alguna. Las diversas redacciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial han respetado las previsiones constitucionales a este respecto, si bien abordando la cuestión del régimen jurídico funcionarial tras el acceso a cargos públicos y el retorno a la carrera de manera diferente: mediante la situación administrativa de servicios especiales entre 1985 y 1997 —más favorable tras el retorno a la carrera de origen—, mediante la situación administrativa de excedencia voluntaria entre 1997 y 2011 —menos favorable— y de nuevo mediante la situación administrativa de servicios especiales desde el 24 de septiembre último.

Es preciso recordar también que la Constitución prohíbe la retroactividad de las disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9), pero a contrario sensu permite la retroactividad de las favorables. Es claro que hacer retroactivo un régimen *más favorable* (como es el de servicios especiales frente al de excedencia voluntaria) está permitido por la Constitución.

SEGUNDO. Sentados estos principios, no pueden acogerse los argumentos de la asociación compareciente. En efecto, no puede hablarse de fisura en el principio de división de poderes en que se sustenta nuestra Constitución, pues es la propia Constitución la que permite a los jueces dedicarse a la política si no se hallan en servicio

activo (art. 127 citado), siendo indiferente a estos efectos la situación administrativa en que queden. La asociación compareciente indica en su escrito que se ve afectada la «independencia judicial (arts. 117 y siguientes) y, de facto también, las prohibiciones de desempeñar cargos públicos, pertenecer a partidos políticos o presentarse a elecciones que imponen los artículos 127 y 70 CE a los jueces y magistrados en servicio activo para reforzar esa independencia»; sin embargo, las prohibiciones a que se refieren lo son «mientras se hallen en servicio activo», como dice la Constitución, lo que es muy distinto de que afectasen a «los jueces en servicio activo», pues esto último implicaría que nunca podrían dedicarse a la política.

Tampoco vulnera la seguridad jurídica que una mayoría parlamentaria sustente un criterio al respecto distinto al que tuvo otra hace catorce años, ni puede hablarse de retroactividad no favorable o restrictiva de derechos (nos hallamos más bien ante una retroactividad favorable, como se ha apuntado). Ni la igualdad se ve afectada por el cambio de criterio, pues de ser así el régimen jurídico establecido en un momento determinado habría de permanecer inmutable, lo que carece de sentido.

Subyace en la posición de la asociación compareciente la tesis de que no debiera producirse lo que denominan «trasiego de ida y vuelta de los jueces a la política y viceversa», pues ello afecta severamente a la independencia judicial, «trasiego» que se vería estimulado por la situación administrativa de servicios especiales en la carrera. Esta tesis tiene partidarios y detractores pero, en todo caso, no puede esgrimirse para reclamar la inconstitucionalidad invocada, pues la Constitución es clara al respecto, como se ha indicado.

TERCERO. Entrando en la crítica formal a la ley, la asociación compareciente pone de relieve el presunto incumplimiento de la reciente doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la STC 119/2011, de 5 de julio, contraria a la que sostuvo el propio Tribunal Constitucional en las Sentencias 99/1987 y 194/2000. En el fundamento jurídico 6 dice la mencionada sentencia que «en lo que se refiere específicamente al Senado, y entrando ya en los detalles del procedimiento legislativo, también se debe destacar que el artículo 66 CE establece un sistema representativo bicameral que se concreta en un procedimiento legislativo compartido descrito someramente en los artículos 88 a 91 CE que configura al Senado como una Cámara de segunda lectura que delibera en un plazo cerrado de dos meses sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso. En ese tiempo el Senado, conforme a las disposiciones constitucionales, puede oponer su veto o introducir enmiendas al texto que se le presenta. Las modificaciones que incluya el Senado deberán, no obstante, ser ratificadas por el Congreso para poder ser promulgadas y entrar en vigor. Parece claro, entonces, que la intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso. Prueba de ello es que, si bien tanto el Congreso como el Senado disponen de iniciativa legislativa (art. 87.1 CE), las proposiciones de ley admitidas en el Senado han de remitirse al Congreso para que este inicie su tramitación (art. 89.2 CE). En este orden de cosas, parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el artículo 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso. Esta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general». Conforme a esta doctrina, sostienen los peticionarios, en este caso se habría producido una suerte de introducción «sorpresiva» en el Senado de una enmienda que, al no guardar relación con el proyecto de ley en el

que se introduce (el de medidas de agilización procesal), provocaría que «la LO 12/2011 pudiera ser, toda ella, contraria a la Constitución».

Esta argumentación, sin embargo, no puede ser atendida por las consideraciones que se exponen a continuación:

La Sentencia 119/2011, de 5 de julio, otorgó el amparo a 57 senadores porque la Mesa del Senado, en el marco de la tramitación de un proyecto de ley orgánica complementario de la Ley de Arbitraje, cuya finalidad era atribuir determinadas competencias en materia de arbitraje a los Juzgados de lo Mercantil, admitió a trámite enmiendas cuyo objeto era modificar el Código Penal añadiendo tres tipos penales no relacionados en absoluto con el arbitraje. Al negarse la Mesa del Senado a valorar la existencia de homogeneidad entre las enmiendas propuestas y la iniciativa a enmendar, y al constatarse la absoluta falta de homogeneidad, no pudo considerarse respetado el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución. El contenido del fallo, tras reconocer el derecho de los senadores a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes, declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa del Senado por los que se admitieron a trámite las enmiendas. En cuanto al alcance del fallo, se establece en el fundamento jurídico 10 que «en cuanto al alcance del otorgamiento del presente amparo, y en los términos expuestos por el Ministerio Fiscal, bastará con el reconocimiento del derecho vulnerado y con la anulación de los acuerdos impugnados. Tampoco procede realizar en este recurso de amparo ningún pronunciamiento ni deducir efecto alguno de su fallo sobre la constitucionalidad de los preceptos afectados de la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre».

Se añade en el fundamento jurídico 7: «Para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración. En efecto, el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado. El representante de la voluntad popular, manifestación fundamental del principio democrático (art. 1.1 CE), debe contar con un margen de actuación amplio y flexible precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone. Por ello, en estas como en otras muchas decisiones, los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate. Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa».

Pues bien, considera el Defensor del Pueblo que ese «margen de actuación amplio y flexible» que la doctrina constitucional atribuye a los representantes de la voluntad popular justifica suficientemente lo sucedido en el caso que nos ocupa. Es habitual en las reformas de la Justicia que afecten a diversas leyes, a lo orgánico y a lo procesal, y dentro de ambos campos, que afecten a multitud de aspectos. Así sucede en la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, que reforma numerosos preceptos de tres órdenes jurisdiccionales. No resulta insólito ni sorpresivo que, al hilo de una reforma de ese tipo y calibre, se introduzca una propuesta de modificación de

la Ley Orgánica del Poder Judicial, también en definitiva una reforma de la Justicia, en este caso del estatuto de jueces, fiscales y secretarios judiciales. La enmienda que se presentó era además de corta extensión y clara finalidad, y pudo ser valorada por el Senado y luego por el Congreso de los Diputados, adoptándose la decisión política que los representantes de la soberanía estimaron oportuna.

Ha de tenerse en cuenta, en fin, que la doctrina establecida en la sentencia citada es de aplicación a las relaciones entre la Mesa del Senado y los Senadores. Si éstos se hubieran sentido perturbados en sus derechos podrían haber invocado la nueva doctrina ante la Mesa y luego en amparo, lo que no sucedió, siendo por otra parte inequívoca su expresión de voluntad política favorable a la reforma legislativa aprobada.

Finalmente, no debe olvidarse lo dicho en el fundamento jurídico 10 de la sentencia invocada: «Tampoco procede realizar en este recurso de amparo ningún pronunciamiento ni deducir efecto alguno de su fallo sobre la constitucionalidad de los preceptos afectados de la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre». Es decir, no se establece relación alguna entre la doctrina establecida sobre enmiendas del Senado y la constitucionalidad de las normas aprobadas (en aquel caso una reforma del Código Penal) mediante la admisión a trámite de tales enmiendas.

Sentados estos presupuestos, la Defensora del Pueblo (e. f.) resuelve, no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

Se presentaros varias solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma. A continuación se recogen las resoluciones adoptadas por la Institución.

I

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 17, que regula el modelo económico de distribución de fondos públicos para sostenimiento de centros concertados, y el anexo IV de la ley, que recortan los salarios del personal docente lo que, a su juicio, vacía de contenido la negociación colectiva, vulnerando el artículo 37 de la Constitución.

Fundamentos de la resolución

El artículo 37 de la norma suprema dispone: «La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios».

Siendo el derecho a la negociación colectiva parte del contenido esencial del derecho de libertad sindical (SSTC 222/2005 y 281/2005), es oportuno recordar que el papel y las funciones que contempla el artículo 7 de la Constitución para los sindicatos consiste en que participen en la defensa y en la protección de los intereses de los trabajadores, sin que pueda considerarse, a estos efectos, como exhaustiva o limitativa la enumeración que contiene el artículo 28 de la norma suprema.

Para delimitar el papel y las funciones sindicales, el Tribunal Constitucional ha ido perfilando su contenido en distintas sentencias, como la 51/1988, de 22 de marzo, o la 75/1992, de 14 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 2 podemos leer lo que sigue:

> ... la libertad sindical garantiza a los sindicatos un área de libertad frente a los poderes públicos, imponiendo que la Administración Pública (o, más ampliamente, los pode-

> res públicos) «no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y el derecho de éstas a no ser discriminadas por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable» (SSTC 23/1983 o 99/1983, entre otras). Ahora bien, a este enunciado general del principio, pueden hacérsele las siguientes observaciones con relación a lo que ahora interesa:
>
> a) En primer lugar, que la libertad sindical, una vez que asegura a cada sindicato un haz de poderes suficiente y específico para cumplir su misión de representación y defensa de los intereses de los trabajadores «no garantiza ni a los sindicatos ni a sus miembros un trato específico por parte del Estado» que haya de reconocerles derechos o facultades concretas más allá del núcleo que es contenido esencial de la libertad sindical, como se deduce de la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 27 de octubre de 1975, caso del Sindicato Nacional de la Policía belga (párr. 38), cuyo valor orientativo de la interpretación de los derechos fundamentales no es dudoso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la norma fundamental. De esta suerte —continuando con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos— dicho principio lo que exige es que «la legislación nacional permita a los sindicatos luchar por la defensa de los intereses de sus miembros», pero dejando a cada Estado «la elección de los medios a emplear a este fin» (Sentencias de 27 de octubre de 1975, cit. párr. 39; en el mismo sentido, la de 6 de febrero de 1976, en el caso Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras, párrafo 39 y la de la misma fecha dictada en el caso Schmidt y Dahlstrom, párr. 36»). (STC 75/1992, FJ 2.)

Igualmente, el Tribunal Constitucional sostiene, en una extensa jurisprudencia, que no toda reducción de la capacidad de obrar sindical operada por una norma atentaría al núcleo esencial de la libertad sindical:

> ... Por lo demás, el Tribunal también ha afirmado que no toda reducción de las posibilidades de acción o de la capacidad de obrar de un sindicato puede calificarse de vulneración de la libertad sindical, sino que es preciso que esas eventuales restricciones sean arbitrarias, injustificadas o contrarias a la ley SSTC 187/1987, 235/1988, 30/1992 y 164/1993 (STC 188/1995).

De todo lo expresado se observa en el derecho fundamental a la libertad sindical un contenido positivo, consistente en la posibilidad de crear sindicatos y de afiliarse libremente a ellos para desarrollar la actividad sindical, en el bien entendido de que, de acuerdo con la doctrina constitucional examinada, no estamos ante un derecho ilimitado.

Sentado lo anterior y desde un examen más detenido de la materia de la que es objeto el artículo 17 y anexo IV de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, que se cuestiona, conviene recordar que los conciertos educativos tienen por objeto garantizar la impartición de la educación obligatoria y gratuita en centros privados mediante la asignación de fondos públicos destinados a este fin por la Administración, en orden a la prestación del servicio público de la educación en los términos previstos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

En este sentido, la asignación de los mencionados fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros concertados debe realizarse, dentro de la cuantía global establecida en los presupuestos generales del Estado y, en su caso, en los de las comunidades autónomas, en función de los módulos económicos por unidad escolar y nivel educativo que se fijen en la ley de presupuestos generales del Estado. (Artículo 117 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.)

Y por último, dentro de estos módulos económicos se encuentran los relativos a los salarios del personal docente de los centros concertados que la Administración, en ejecución del concierto educativo y como pago delegado, realiza en nombre de la entidad titular del centro educativo correspondiente. (Artículos 13 y ss. del Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos.)

En consonancia con lo anteriormente expuesto, no se puede coincidir con el interesado cuando funda su discrepancia en que la Administración y el Gobierno no tienen capacidad de recortar y rebajar los salarios acordados por quienes tienen competencia para ello, dado que no estamos frente a una decisión de carácter administrativo o reglamentario que pueda ser, por el momento, objeto de impugnación en sede constitucional, sino que se trata de examinar una actuación de política legislativa y presupuestaria que se ha plasmado en la ley de presupuestos generales del Estado y cuya validez debe analizarse en el marco de la legalidad constitucional y no de legalidad ordinaria.

Aclarado lo anterior y siendo los presupuestos generales del Estado o, en su caso, los de las comunidades autónomas, los que fijan los módulos económicos relativos a los salarios del personal docente destinados en centros educativos sostenidos con fondos públicos, y habiéndose establecido dichos módulos en el artículo 17 y el anexo IV de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, resulta difícil aceptar como argumento del interesado que, frente a lo acordado en un convenio colectivo, no quepa que una ley estatal como la de presupuestos generales del Estado pueda fijar incrementos y reducciones salariales, sin que, además, los representantes legales de los trabajadores y empresas intervengan, pues de aceptarse esta situación —según criterio sostenido por el representante sindical— se produce una vulneración del derecho constitucional de negociación colectiva que consagra el artículo 37 de la Constitución española.

Pues bien, sentados los términos del debate y una vez que se ha expuesto convenientemente el derecho limitado y condicionado que la doctrina del Tribunal Constitucional atribuye a la autonomía colectiva (STC 11/1981 de 8 de abril), se pueden añadir otros argumentos que, por ampararse, esencialmente en el respeto al principio de jerarquía normativa y de competencia, también nos llevan a discrepar de la pretensión del compareciente en cuanto a su solicitud de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional.

En efecto, en relación con el principio constitucional de jerarquía normativa, contenido en el artículo 9.3 de la Constitución, el Defensor del Pueblo considera que el precepto cuestionado, esto es, el artículo 17 junto con el anexo IV de la Ley 39/2010, se halla formulado en términos de respeto y compatibilidad con el derecho a la negociación del artículo 37.1 de la norma suprema, en cuanto que, sin menoscabar el citado derecho, viene a establecer, como ya hiciera el artículo 117.6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, ciertas limitaciones respecto al contenido de los convenios colectivos, con el fin de preservar alteraciones en los gastos de personal y costes laborales del profesorado derivadas de dichos convenios que superen el porcentaje de incremento global de las cantidades correspondientes a salarios fijados en los presupuestos generales del Estado y, en su caso, en los de las comunidades autónomas.

En concreto, el artículo 17.3 *in fine* de la norma citada prevé que «la Administración no asumirá los incrementos retributivos, fijados en Convenio Colectivo, que supongan un porcentaje superior al incremento establecido para el profesorado de la enseñanza pública en los distintos niveles de enseñanza salvo que, en aras a la consecución de la

equiparación gradual a que hace referencia el artículo 117.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se produzca su reconocimiento expreso por la Administración y la consiguiente consignación presupuestaria».

Puede apreciarse que el hecho de establecer modulaciones en el contenido de un convenio colectivo de esta naturaleza, en ningún caso deja de reconocer el derecho de negociación colectiva, como tampoco lo hace la jurisprudencia al destacar que, «la Administración solo podrá asumir las cargas salariales de los centros concertados hasta la cuantía máxima global fijada en las leyes de presupuestos para los módulos concertados. Y que, por consiguiente, las posibles alteraciones salariales que se puedan producir mediante pactos colectivos entre empresas y trabajadores, bien para incrementar los conceptos retributivos previstos en la fecha de suscripción del concierto, bien para crear otros nuevos, solo podrán ser asumidas por la Administración si no superan el citado límite legal» (STS 6865/2004, de 27 de octubre).

Con ello, el precepto cuestionado no restringe ni vulnera el contenido esencial a la negociación colectiva, sino que anuncia la inaplicabilidad de las cláusulas convencionales que puedan oponerse al tope o límite máximo fijado por la ley estatal de presupuestos que, dada la posición preferente y prioritaria que ocupa como norma estatal en el sistema de fuentes de la relación laboral, condiciona explícitamente a que lo acordado en un convenio colectivo —de rango inferior deba pasar por el respeto y sometimiento a la ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, según establece el artículo 3.a) y b) del Estatuto de los Trabajadores.

Así, tal como ha venido a señalar el Tribunal Constitucional, «el principio de jerarquía normativa reconocido en el artículo 9.3 CE impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley, y así este Tribunal en su STC 210/1990, de 20 de diciembre, estableció, con cita de las SSTC 58/1985, de 30 de abril, 177/1988, de 10 de octubre, y 171/1989, de 19 de octubre, que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo previsto en las leyes, de tal modo que: «El artículo 37.1 CE ni por sí mismo ni en conexión con el artículo 9.3 CE puede oponerse o impedir la producción de efectos de las leyes en la fecha dispuesta por las mismas. Es el convenio el que debe respetar y someterse a la ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, siendo constitucionalmente inaceptable que una ley no pueda entrar en vigor en la fecha dispuesta por el legislador» (STC 62/2001, FFJJ 3 y 4).

Igualmente, en opinión del alto tribunal, «la integración de los convenios colectivos en el sistema formal de fuentes del derecho, resultado del principio de unidad del ordenamiento jurídico, supone (...) el respeto por la norma pactada del derecho necesario establecido por la ley, que, en razón de la superior posición que ocupa en la jerarquía normativa, puede desplegar una virtualidad limitadora de la negociación colectiva y puede, igualmente, de forma excepciona, reservarse para sí determinadas materias que quedan excluidas, por tanto, de la contratación colectiva» (STC 58/1985).

A estos efectos, la referida sentencia afirma que, «... la integración de los convenios colectivos en el sistema formal de fuentes del Derecho, resultado del principio de unidad del ordenamiento jurídico, supone... el respeto por la norma pactada del derecho necesario establecido por la ley, que, en razón de la superior posición que ocupa en la jerarquía normativa, puede desplegar una virtualidad limitadora de la negociación colectiva y puede, igualmente, de forma excepcional , reservarse para sí determinadas materias que quedan excluidas, por tanto, de la contratación colectiva». Y añade la misma resolución que «La negociación colectiva no puede entenderse excluyente e

inmodificable, pues ello supondría frenar la evolución y el progreso del derecho del trabajo y convertir lo negocial en derecho necesario absoluto y en tantos necesarios como convenios hubiera. No puede aceptarse un debilitamiento de la imperatividad de la ley en favor de lo dispositivo, a menos que la propia ley así lo autorice, flexibilizando sus mandados». (STC 58/1985.)

Así pues, ante la primacía de la ley frente al convenio colectivo y atendiendo al principio de legalidad contenido en el artículo 9 de la Constitución, la intervención del legislador en los contenidos de la negociación colectiva no comporta, según criterio de esta institución, una vulneración del principio consagrado en el artículo 37.1 de la norma suprema.

Tampoco puede cuestionarse que, como consecuencia de determinadas situaciones como las que, según veremos más adelante, han dado lugar a los ajustes presupuestarios acordados, pueda el legislador reservarse espacios concretos que podrían haberse regulado mediante la negociación colectiva, pero que atienden a casos especiales y a circunstancias concurrentes de excepcionalidad.

En definitiva, lo anterior permite concluir que el artículo 37.1 de la Constitución no se vulnera mecánicamente por la entrada en vigor de una ley que repercuta sobre los convenios colectivos que estén entonces vigentes, aunque la negociación colectiva descanse y se fundamente en la Constitución, puesto que la mayor jerarquía de la ley sobre el convenio deriva de la propia Constitución, como se desprende de su artículo 7, que sujeta a los destinatarios del mismo, sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales, a lo dispuesto en la ley.

Por lo que respecta al principio de competencia, debe indicarse que el establecimiento por el Estado de una reducción en los salarios del personal docente, a través del módulo económico de distribución de fondos públicos para sostenimiento de centros concertados que ha sido fijado en el artículo 17 y anexo IV de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, responde a lo establecido en el artículo 117.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que, a efectos de distribución de la cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros privados concertados , determina que el importe del módulo económico por unidad escolar se fijará anualmente en los presupuestos generales del Estado y, en su caso, en los de las comunidades autónomas.

En este marco, la norma que cuestiona el compareciente al afirmar que la negociación colectiva ha quedado vacía de contenido en materia salarial, halla su natural justificación, tanto en el título competencial que encuentra apoyo constitucional en la atribución de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, como en el principio de coordinación con la hacienda estatal que opera como límite de la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

En efecto, el punto de partida, según la exposición de motivos de la citada Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado, es que desde finales de 2008 la economía española atraviesa una situación de desaceleración que se inscribe en un contexto de crisis económica generalizada a nivel mundial y que, por ello, los presupuestos generales del Estado para el año 2011 se caracterizan también por continuar el proceso de consolidación fiscal que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo. Se añade igualmente que, tras los esfuerzos de estabilización, es necesario reconducir los ingresos y los gastos hacia una senda equilibrada, de forma

que las finanzas públicas supongan un apoyo para la recuperación de nuestro potencial de crecimiento.

Por ello, la fijación de una reducción en el módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados responde a decisiones de política presupuestaria, correspondiendo al legislador estatal, a través de sus leyes presupuestarias, la competencia para adoptar las medidas económicas que considere más oportunas para obtener una reducción del déficit público.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, acogiendo una doctrina jurisprudencial consolidada, ha dicho que «la fijación de tales límites constituye «una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público» (STC 63/1986, F 11), de tal modo que dicha decisión coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo resulta constitucionalmente justificada «en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público» (ibídem, F 11). La fijación de estos techos salariales «encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (*ex* art. 149.1.13)» (STC 96/1990, F 3), y su establecimiento está encaminado «a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario» (STC 237/1992, F 3). Por todo ello, nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la ley de presupuestos, máxime cuando esta, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como «un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [SSTC 27/1981, F 2; 76/1992, F 4.a), por todas]» (STC 171/1996, F 2)» (STC 62/2001).

Se puede pues concluir que no se ha podido apreciar que el artículo 17 y anexo IV de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, hayan vulnerado el artículo 37 de la Constitución, habida cuenta de que, si bien el legislador atribuye competencia a los interlocutores sociales, no excluye su intervención en materias de relevancia que son especialmente de su competencia, que atienden a situaciones especiales de excepcionalidad y que, una vez que adquieren el carácter de ley, ocupan una posición predominante en la escala de la jerarquía normativa y en el sistema de fuentes del derecho laboral.

Por todo cuanto antecede se ha acordado no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado.

II

Por otro lado, una organización centró su reclamación de inconstitucionalidad en la disposición transitoria 4 y las dos primeras derogatorias, por entender que no tienen encaje en una ley de presupuestos, ya que eliminan la función de habilitado de clases pasivas.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En la argumentación aportada por el recurrente, como se ha recogido en los antecedentes de la presente resolución, el juicio de inconstitucionalidad tiene como fundamento la derogación del régimen normativo de la profesión de habilitado de clases pasivas a través de una ley de presupuestos, y ello de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual las disposiciones mencionadas no son compatibles con el contenido propio de una ley de materia presupuestaria, puesto que carecen de vinculación con la previsión de gastos e ingresos que integran el presupuesto y con la política económica general del ejecutivo al respecto.

A través de una extensa introducción se analiza en la solicitud presentada la normativa reguladora de esta profesión, con título administrativo, ante la derogación de la disposición final primera de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1987, así como del Real Decreto 1678/1987, de 30 de diciembre, por el que se reglamenta la profesión de Habilitado de Clases Pasivas en los aspectos de la misma relacionados con los fines administrativos en materia de Clases Pasivas y con el interés general, lo que supondría, a juicio del compareciente, la eliminación del «andamiaje normativo» regulador de la profesión y su organización colegial edificadas sobre ese fundamento legal.

A esos efectos, se recogen detalladamente las previsiones contenidas en la normativa que ahora se deroga, resaltando la naturaleza diversa de la función del habilitado atendiendo a la actividad y fines que desarrolle, también el referido a aspectos profesionales, como integrante de un colectivo profesional, de acuerdo con la regulación propia de colegios profesionales, en tanto que las facetas de esa profesión que se relacionan con los fines de carácter administrativo y el interés general eran objeto de regulación específica en la norma reglamentaria que ahora se deroga.

Sin embargo, en la solicitud no se extrae de ese análisis ningún argumento o conclusión a favor de la inconstitucionalidad que se pretende, por lo que parece aconsejable, para una mayor comprensión del asunto, examinar los límites que el artículo 36 de la Constitución, cuyo contenido se ciñe a las profesiones tituladas, impone a la libertad de acción del legislador, poniendo en relación, además, dicho precepto con la garantía del derecho a la libre elección de profesión y oficio que la Constitución también reconoce en su artículo 35.1.

En lo que aquí interesa, el Tribunal Constitucional ha precisado sobre este precepto de la Constitución que en el mismo no se proclama ningún derecho, de modo que difícilmente podrá, ante la inexistencia de un derecho, considerarse que ha existido una vulneración de este precepto a la hora de regularse el ejercicio de una determinada profesión.

De otro lado se afirma que el artículo 36 de la Constitución lo que contiene «es fundamentalmente una reserva de ley en cuanto al establecimiento del régimen jurídico de colegios profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas», añadiendo a continuación que la garantía de las libertades y derechos de los ciudadanos consiste precisamente «en que esta materia sea regulada por el legislador», el cual, a la hora de abordar esta tarea «no encuentra, como es obvio, otros límites que los derivados del resto de los preceptos de la Constitución y, principalmente, de los derechos fundamentales». «Compete, pues, al legislador», prosigue el Tribunal «atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuándo existe una profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia». «Por ello», sigue afirmando el Tribunal en la misma sentencia «dentro de las coordenadas que anteriormente se han mencionado puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como antes se ha dicho, que la regulación del ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional». (STC 42/1986, FJ 1.)

Ahora bien, sobre cuál es ese contenido esencial, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 83/1984, ha aclarado que «no hay un «contenido esencial» constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad empresarial concreta» y que «la

regulación de las distintas profesiones y oficios en concreto no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en el artículo 35.1», ya que lo que este precepto garantiza «no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio» por lo que «no puede oponerse al legislador la necesidad de preservar ningún contenido esencial de derechos y libertades que en ese precepto no se proclaman», y por tanto «la regulación del ejercicio profesional, en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente».

De lo expresado hasta aquí puede deducirse que la Constitución no contiene precepto alguno del que quepa extraer directa o indirectamente un deber específico del legislador sobre la regulación de una profesión. Es más, como no hay «un contenido esencial» constitucionalmente garantizado para cada profesión u oficio (STC 83/1884) cada una de ellas tendrá en cada momento el contenido y las atribuciones que el legislador libremente decida, tomando en cuenta, como dice el Tribunal, las exigencias del interés público y los datos producidos por la vida social (STC 42/1986). Por eso, desde este punto de vista, no parece posible cuestionar la regulación adoptada por el legislador.

Atendiendo a esa libre disposición, el legislador consideró entonces, mediante su incorporación a una ley de presupuestos y a través de las normas reglamentarias que ahora pierden su vigencia, de acuerdo con aquellas exigencias del interés público y los datos deducidos de la vida social, la regulación de la profesión de habilitado de clases pasivas y su adaptación a lo dispuesto en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

En la actualidad, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorpora al ordenamiento jurídico interno español la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, hasta llegar al Real Decreto 193/2010, de 26 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 227/1981, de 23 de enero, sobre sistemas de pago de los haberes de clases pasivas, constituyen un indicio significativo de la necesidad de adaptación a la realidad normativa actual.

Y este es el objetivo contenido en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011 para, a través del mismo producto normativo, modificar los aspectos relacionados con los fines administrativos en materia de clases pasivas y el interés general, con un régimen transitorio de la prestación de servicios e, igualmente, mediante las previsiones comprendidas en la disposición final primera de esta ley presupuestaria, modificar, con vigencia indefinida, a efectos de la gestión de las pensiones de clases pasivas y de otras prestaciones, el texto refundido de la ley de clases pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril.

Ello estaría justificado, según expresa la exposición de motivos de la ley, en persistir «en el objetivo de conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario a través de la confluencia de las mejoras introducidas a nivel de sistematización, en tanto que se procede a la ordenación económica y financiera del sector público estatal, a ordenar sus normas de contabilidad y control y a nivel de eficacia y eficiencia».

SEGUNDO. Se aduce y argumenta también, como decíamos, que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, las disposiciones mencionadas son incompatibles con el contenido propio de una ley presupuestaria, puesto que no mantienen la vinculación suficiente con la previsión de gastos e ingresos que integran el presupuesto y con la política económica general del Gobierno al respecto.

En relación con esta argumentación, se debe tener presente que son muy numerosos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (recogidos, entre otras, en las Sentencias 21/1981; 27/1981; 65/1987; 126/1987; 116/1994; 178/1994 y 195/1994), en los que se aborda la adecuación a la Constitución de las leyes de presupuestos, con una doctrina coincidente y reiterada que quedó recopilada de la forma siguiente:

> Tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, FJ 4), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede —y debe— contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer «disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el ap. 7.º del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (STC 76/1992, FJ 4).

Así, pues, como también se pone de manifiesto en la solicitud de recurso «las leyes anuales de presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos» (STC 65/1987, FJ 4).

Desde sus primeros pronunciamientos, el citado tribunal ha afirmado el carácter de auténtica ley de la norma que aprueba los presupuestos y de los propios presupuestos en su sentido estricto de habilitación de gastos y previsión de ingresos, lo que implica, entre otras cosas, que esta ley es «objeto idóneo de control de constitucionalidad» (STC 76/1992).

La peculiaridad de las leyes de presupuestos radica, según se advierte en la citada sentencia, en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado por determinadas limitaciones constitucionales (art. 134, apartados 1, 6 y 7 de la Constitución española) y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los reglamentos de las Cortes, peculiaridades que derivan del carácter propio de este tipo de leyes y de su función específica, definida en el artículo 134.2 de nuestra norma suprema.

De esta función específica —la inclusión de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado— se deriva el carácter propio del presupuesto como instrumento de la política económica del Gobierno, que ha dado lugar a que el supremo intérprete de nuestra Constitución califique a la ley de presupuestos como «vehículo de dirección y orientación de la política económica».

Puesto que la ley de presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4), sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, no sólo puede y debe contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que asimismo le corresponde establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria, que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan. A estos efectos, la única excepción explícita que aparece en el texto constitucional es la prohibición de crear tributos que contempla el apartado 7 del artículo 134.

No obstante, para que sea constitucionalmente admisible la inclusión de materias propias de la ley ordinaria en una ley de presupuestos, a juicio del Tribunal Constitucional han de cumplirse dos condiciones: la primera, que la materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es el instrumento y, la segunda, que su inclusión en dicha ley esté justificada, porque constituya un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 63/1986; 65/1987; 65/1990; 178/1994 y 195/1994).

El cumplimiento de estas dos condiciones resulta necesario, según se recoge también en la citada Sentencia 76/1992, para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo propia de las leyes de presupuestos y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de presupuestos generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución española).

En relación con este último precepto, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de manifestarse, sin pronunciamiento de inconstitucionalidad, acerca de regulaciones materiales, como en la STC 27/1981, relativa a la reforma del mutualismo administrativo; las SSTC 65/1987, 188/1988, 65, 66 y 67/1990, sobre la incompatibilidad de pensiones y haberes activos, o la STC 134/1987, sobre la fijación de un límite máximo al importe de la pensiones.

Estos planteamientos son expresivos de que los ingresos y gastos pueden verse afectados por otras muchas normas, además de las que integran el núcleo propio de la ley de presupuestos, como ocurre en el caso que se está examinando, respecto al que se puede afirmar que las previsiones que contemplan las disposiciones que se impugnan guardan relación con las previsiones de ingresos y gastos y con las directrices de la política económica del Gobierno, por lo que, a la luz de la jurisprudencia examinada, no se puede considerar inconstitucional su inclusión en una ley de presupuestos, como afirma el reclamante y, mucho más, teniendo en cuenta la actual coyuntura económica, en la que cualquier decisión en materia económica y, en concreto, las que son objeto de la presente solicitud de recurso, tienen incidencia presupuestaria.

Cabe concluir, por tanto, que no resulta posible compartir el criterio que mantiene el promotor de la presente solicitud de que las modificaciones del régimen regulador de los habilitados de clases pasivas que se incluyen en las disposiciones que se citan, estarían vedadas a una ley de presupuestos. En este sentido, no puede olvidarse la incidencia que tienen en el cálculo de las dotaciones presupuestarias y, en definitiva, en los costes de personal, en la distribución del gasto y en sus límites cuantitativos, así como en el establecimiento de prioridades, en estrecha relación con los objetivos de la política presupuestaria.

En consecuencia, respecto a las disposición transitoria cuarta y disposiciones derogatorias primera y segunda de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, cuya constitucionalidad se discute, a juicio del Defensor del Pueblo, no puede establecerse que sea contraria a la Constitución su inclusión en una ley de presupuestos.

III

Por último, la ciudadana compareciente solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional cuadragésima

cuarta, que anula una pensión excepcional en cumplimiento de una resolución judicial, alegando arbitrariedad y expropiación de derechos.

Fundamentos de la resolución

Conviene, en primer lugar, examinar la doctrina que el Tribunal Constitucional ha venido manifestando sobre la interdicción de la arbitrariedad:

> «En relación con esta cuestión debemos comenzar recordando que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus opciones políticas. En efecto, como venimos señalando, el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad. Así, al examinar un precepto legal impugnado desde este punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 242/2004, de 26 de diciembre, FJ 7; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7). No obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que si el poder legislativo opta para una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4.a); 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 5; 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12, y 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4)» (STC 13/2007, FJ 4).
>
> Descartada esta, es necesario hacer mención a que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el posible contenido expropiatorio de numerosas disposiciones indicando, en esencia, que el artículo 33.3 de la norma suprema dispone: «Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública, o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». No define la Constitución qué deba entenderse exactamente por expropiación de «bienes y derechos», pero dado que el precepto se remite a «lo dispuesto por las leyes», parece que hay que referirse a la legislación vigente, que acoge un concepto amplio respecto al posible objeto de la expropiación». Y añade que: «sólo son expropiables y, por tanto indemnizables, la privación de bienes y derechos o incluso intereses patrimoniales legítimos aún no garantizados como derechos subjetivos (por ejemplo, las situaciones en precario); pero en ningún caso lo son las expectativas. Más aún, la doctrina jurídica y la jurisprudencia consideran casi unánimemente que sólo son indemnizables las privaciones de derechos ciertos, efectivos y actuales, pero no eventuales o futuros» (STC 108/1986, FJ 20).

Manifiesta asimismo el alto tribunal:

> Por eso se ha dicho que la doctrina —y la práctica— de la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto, y no los pendientes, futuros, condicionados y expectativas, según reiterada doctrina del Tribunal Supremo. Desde esa perspectiva se sostiene en el recurso que los derechos en cuestión pertenecen a la categoría de derechos adquiridos, inmunes a la retroactividad. Ya se ha dicho antes que no es ésta la calificación que merecen y que, por ello, hay que reiterar la solución mantenida por la Sentencia de este Tribunal antes citada (108/1986, de 29 de julio), al decir que la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa

de una inadmisible petrificación del ordenamiento jurídico —SSTC 27/1981, de 20 de julio; 6/1983, de 4 de febrero, entre otras— y de ahí la prudencia que la doctrina del TC ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 de la CE, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y «afecta a situaciones agotadas», y que «lo que se prohíbe en el artículo 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad (STC 42/1986).

En el supuesto presente, a juicio de esta Institución, la concesión de una pensión excepcional en una norma con rango de ley puede ser modificada por otra norma de igual rango, sin que, a la vista de la doctrina del alto tribunal antes citada, se produzca arbitrariedad ni expropiación de derechos.

Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos de tabaco.

Se recibieron en esta Institución 21 escritos de ciudadanos que solicitaban la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos de tabaco, por considerar que dicha ley vulneraba claramente el artículo 14 de la Constitución española, sobre el derecho de igualdad, así como el artículo 38.1 del mismo texto constitucional en el que se consagra el derecho a la libertad de empresa.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El primer motivo de inconstitucionalidad alegado por 4 de los solicitantes de recurso es la vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución española.

Sobre el alcance del principio de igualdad, el Tribunal Constitucional ha elaborado, en frondosa jurisprudencia, una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse de la forma siguiente:

a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino solo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el

fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (por todas, SSTC 76/1990, FJ 9.A) y 214/1994, FJ 8.B).

e) Es también doctrina reiterada del Tribunal que la igualdad ante o en la ley impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, FJ 3.º; 75/1983, FJ 2.º; 6/1984, FJ 2.º; 209/1988, FJ 6.º; 76/1990, FJ 9.º; 214/1994, FJ 8.º; 9/195, FJ 2.º; 164/1995, FJ 7.º; 134/1996, FJ 5.º; 117/1998, FJ 8.º; y 46/1999, FJ 2.º, por todas).

Todo ello nos lleva a afirmar que, si bien la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, que se tacha de inconstitucional, establece unas limitaciones muy estrictas en la medida en que extiende la prohibición de fumar a todos los espacios cerrados de uso público o colectivo, no se dan en ella razones jurídicas suficientes que permitan estimar la presencia en dicha norma de desigualdades contrarias a la Constitución.

En efecto, hay que tener en cuenta que, al ser todos los locales o espacios mencionados en la referida ley considerados por igual, no cabe sostener que se produzca un tratamiento discriminatorio entre personas en la misma situación, que es lo que prohíbe específicamente el artículo 14 de la Constitución española (STC 112/2003), por lo que no podría prosperar el primer motivo de inconstitucionalidad alegado.

SEGUNDO. Todos los demás solicitantes de recurso fundamentan la inconstitucionalidad de la ley objeto de reproche en la falta de respeto a la libertad de empresa, reconocida como derecho en el artículo 38 de la Constitución.

El artículo 38 de la Constitución española dispone: «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

La caracterización constitucional de la libertad de empresa se halla configurada con arreglo a los siguientes principios:

1.º) La consagración de la libertad de empresa en la Constitución tiene que entenderse en concordancia con el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica consagrado en el artículo 128.2 CE (STC 37/1987).

El artículo 38 de la Constitución española dispone que los poderes públicos garantizan el ejercicio de la libre empresa de acuerdo con las exigencias que la economía general impone y, en su caso, de la planificación.

Pues bien, respecto a la libertad de empresa. el Tribunal Constitucional ha señalado, en Sentencia 227/1993, de 9 de julio, que:

Conviene recordar que es la propia Constitución, en el mismo precepto, la que condiciona el ejercicio de esa libertad a «las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación». Se constata de este modo, una vez más, la inexistencia en el Derecho constitucional contemporáneo de derechos absolutos y prevalentes frente a otros derechos fundamentales o de rango constitucional. Pero, además, en un Estado social y democrático de Derecho, como el que proclama el artículo 1 de la Constitución, es lícitamente posible para el legislador la introducción de límites y restricciones al ejercicio de derechos de contenido patrimonial, como son los de propiedad y libertad de empresa, por razones derivadas de su función social (STC 111/1983). En este sentido, la libertad de empresa, junto a

> su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado (FJ 4.º).

2.º) El tercer límite a la libertad de empresa está en el mercado, cuyas reglas se hallan contenidas en disposiciones legales, así como en las normas que imponen los órganos reguladores de cada sector.

Como se ha dicho, la libertad de empresa consiste en «iniciar y sostener la actividad empresarial» (STC 83/1984, de 24 de junio, FJ 3.º), si bien dicha libertad puede encontrarse sometida en razón del interés público.

Y es que el derecho a la libertad de empresa debe compaginarse con otros derechos del título I de la Constitución española (STS 4 de febrero de 1997), dado que se trata de un derecho que debe guardar necesaria relación con la satisfacción del interés público. Según ha manifestado el Tribunal Constitucional: «El artículo 38 de la Constitución española dispone que los poderes públicos garantizan el ejercicio de la libre empresa —al tiempo que la defensa de la productividad, que a su vez puede suponer un límite a aquella— de acuerdo con las exigencias de economía en general, entre las que haya que incluir las que pueden imponerse en virtud de dichos bienes o principios constitucionalmente recogidos (a alguno de los cuales ya nos hemos referido con anterioridad, arts. 40; 128.1; 130.1) y, en su caso, de la planificación» (STC 37/1987, fundamento jurídico 5.º).

3.º)Las regulaciones y limitaciones del derecho a la libertad de empresa tienen que respetar el contenido esencial de este derecho. En los términos en que el Tribunal Constitucional ha interpretado este concepto, significa que las normas reguladoras no pueden desfigurar el derecho hasta hacerlo irreconocible, o liquidar las notas o características esenciales con las que es socialmente reconocido.

Sobre el contenido esencial del derecho de libertad de empresa del artículo 38, el Tribunal Constitucional ha señalado en Sentencia 80/1983, FJ 3.º, lo siguiente:

> ... si bien el tenor literal del artículo 53.1 de la Constitución española, que se refiere a todos los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título I, impone la reserva de ley y al legislador la obligación de respetar el contenido esencial de tales derechos y libertades, es evidente, de una parte, que no hay un «contenido esencial» constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad empresarial concreta y, de la otra, que las limitaciones que a la libertad de elección de profesión u oficio o a la libertad de empresa puedan existir no resultan de ningún precepto específico, sino de una frondosa normativa, integrada en la mayor parte de los casos por preceptos de rango infralegal, para cuya emanación no puede aducir la Administración otra habilitación que la que se encuentran en cláusulas generales, sólo indirectamente atinentes a la materia regulada y, desde luego, no garantes de contenido esencial alguno. La dificultad, como decimos, es sin embargo solo aparente, pues el derecho constitucionalmente garantizado en el artículo 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni en el artículo 38 se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino solo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los artículos 35.1 o 38.

De lo anterior se deduce que el artículo 38 de la Constitución española contiene un principio inspirador de las líneas del orden económico que debe estar en todo caso

supeditado al interés general, en consideración al cual el legislador, respetando siempre el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, puede imponerle ciertas limitaciones, dado que no existe en nuestro ordenamiento ningún derecho de carácter absoluto.

Ello supone que, cuando exista una colisión entre dos derechos fundamentales —como sucede en el presente caso, al quedar enfrentados los presupuestos que sustentan la libertad de empresa con los derivados del derecho a la protección de la salud reconocido en el art. 43 CE— ha de prevalecer la defensa de este último derecho, por ser el que, en mayor medida, atañe al interés general de la población.

Una institución como el Defensor del Pueblo, especialmente comprometida en la defensa de los derechos fundamentales reconocidos en el título I de la Constitución, necesariamente ha de decantarse en favor de la protección de la salud de los ciudadanos, lo que no obsta para que pueda comprender los razonamientos expuestos por los profesionales de la restauración y de la hostelería que han visto perjudicados sus intereses económicos con la entrada en vigor de la ley que se cuestiona.

Por todo ello y en base a las consideraciones que anteceden, el Defensor del Pueblo ha estimado no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

El interesado solicitó a esta Institución que, en uso de la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución, el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, interponga recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional decimasexta de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que modifica la Ley 12/1992, de 27 de mayo, sobre Contrato de Agencia.

En este sentido, la Institución resolvió que la petición del interesado carecía actualmente de fundamento porque la disposición final cuarta de la Ley 7/2011, de 11 de abril, que modifica la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores y el Real Decreto-ley 5/2005, de 13 de marzo, de reformas urgentes para el impulso de la productividad y para la mejora de la contratación pública, ha dejado sin efecto la norma cuya inconstitucionalidad se pretendía.

Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.

Una ciudadana presentó solicitud de recurso de inconstitucionalidad contra la ley de referencia, de la comunicación electrónica y los tablones de anuncios electrónicos en la Administración de Justicia. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, pretende incorporar definitivamente las nuevas tecnologías a las oficinas judiciales, buscando mayores niveles de eficiencia, desde la consideración de que la agilización que conlleva generalizar el uso de estas tecnologías, mejora la protección del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 de la Constitución), y en definitiva el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1). El uso de estos medios se regula como un derecho de los ciudadanos (art. 4.1) y como un derecho y a la vez deber de los profesionales

que se relacionan con la Administración de Justicia. Esta leyes corolario de un proceso legislativo en materia de acceso electrónico y uso de las nuevas tecnologías en la Justicia que se inició con la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, a la que siguieron la «Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia» de 2002, la Ley 15/2003, de 26 de mayo, y el «Plan de Transparencia Judicial» de 2005. Se pretende con ella responder a las fundadas quejas ciudadanas por el lento funcionamiento de la Justicia mediante la adopción de nuevas tecnologías que ya han demostrado su éxito para un mejor servicio público en ámbitos como los procedimientos fiscales o los relacionados con el tráfico de vehículos.

No cabe apreciar lesión de derecho fundamental alguno en la ley; más bien se observa que se pretende una mejor protección del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y, por ende, de la tutela judicial efectiva. Por lo que se refiere al establecimiento de nuevos requisitos para el ejercicio de las profesiones jurídicas, esta Institución ya tuvo ocasión de pronunciarse con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, en el sentido de que es legítima la actuación legislativa en esa dirección. Ha de añadirse ahora que no es solo legítimo, sino plausible, exigir el uso de los medios electrónicos en tales profesiones, pues se persigue con ello prestar un mejor y más rápido servicio al ciudadano y a la justicia en su conjunto, cuyas carencias y necesidades son de público y amplio conocimiento.

En lo que se refiere a la consideración de que los medios electrónicos ofrezcan menos garantías que los tradicionales, no responde a la realidad, considerando los avances de la técnica, el éxito de su implantación en otros ámbitos de la función pública, y las rigurosas previsiones de la nueva ley, que persigue asegurar «el acceso, la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad, trazabilidad, conservación e interoperabilidad de los datos, informaciones y servicios» (art. 1.2).

SEGUNDO. Finalmente, en 1o relativo a la cuestión de la accesibilidad de personas con discapacidad, ha de recordarse que para los ciudadanos no profesionales el uso de los medios electrónicos es un derecho, pero no un deber (art. 4.1, frente a lo establecido para los profesionales en el art. 6.3). Véase en particular lo establecido en el artículo 33.1: «Los ciudadanos podrán elegir en todo momento la manera de comunicarse con la Administración de Justicia, sea o no por medios electrónicos, excepto en aquellos casos en que una norma con rango de ley establezca o infiera la utilización de un medio no electrónico», frente a lo previsto para los profesionales en el artículo 33.5: «Los profesionales de la justicia deberán realizar sus comunicaciones por medios electrónicos cuando técnicamente estén disponibles». Sin que, por otra parte, pueda reprocharse a la norma —todo lo contrario— que promueva hacer cuanto sea posible para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad (disposición adicional cuarta).

Sentados estos presupuestos y en base a las consideraciones que anteceden, el Defensor del Pueblo ha estimado no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Varios ciudadanos y un colectivo solicitaron la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Las solicitudes son virtualmente idénticas o parecidas, por tanto el contenido de los siguientes FUNDAMENTOS fue análogo para todas ellas. Las solicitudes se dirigen exclusivamente contra la disposición adicional decimaquinta de la Ley 22/2011, sobre convalidación de actuaciones realizadas al amparo del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre.

La argumentación no siempre pudo ser considerada por esta Defensoría como muy estricta ni de rigor técnico, lo que por lo demás los solicitantes no tendrían propiamente que cumplimentar; sin embargo, un asunto de constitucionalidad de las leyes solo puede ser tratado con el máximo rigor posible, de modo que esta Defensoría se ve en el presente caso obligada a interpretar el sentido de lo que argumentan los solicitantes, tres personas con sendas solicitudes idénticas.

Pues bien, y si esta Defensoría no ha interpretado mal lo alegado en las solicitudes, ocurre que según ella la Ley 22/2011 (LRSC):

— Vulneraría los cimientos del Estado de Derecho, en cuanto a la separación de poderes;

— ello sería así porque con la disposición adicional decimaquinta de la LRSC se convalidan las medidas adoptadas por el RD 1419/2005, declarado nulo por el Tribunal Supremo; es decir, se convalida el trasvase del río Castril;

— pero la LRSC convalidaría algo inexistente, pues al desaparecer del ordenamiento el RD 1419/2005, entonces las medidas bajo su amparo también desaparecen jurídicamente. No se puede convalidar lo inexistente, una cuestión de pura lógica; convalidar lo que no existe es perpetuar lo inexistente. En consecuencia, la LRSC contendría un fraude normativo, además de colisionar con la decisión del Tribunal Supremo.

Las anteriores deben de ser las razones alegadas para sostener la inconstitucionalidad de la LRSC, pues todo lo demás argumentado por algunos solicitantes no puede ser considerado en un juicio de constitucionalidad. Las actuaciones de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino; la posibilidad de la paralización de las obras por orden del Ayuntamiento de Cortes, un auto dictado por el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 4 de Granada y las eventuales responsabilidades de tipo penal, no pueden ser en la presente resolución tenidas en cuenta para valorar la constitucionalidad de la Ley 22/2011; a lo sumo, podrían ilustrar sobre la finalidad del legislador, y ello podría utilizarse aquí pero solo con mucha cautela porque la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes no puede ser en nuestro Estado deducida de las intenciones de las personas ni grupos políticos que las proponen y votan, sino que solo puede deducirse del directo contraste entre la ley y el texto de la norma suprema.

Por tanto, y en suma, argüirse contra la disposición adicional decimaquinta de la LRSC que acarrearía una vulneración de la separación de poderes porque el legislativo (las Cortes Generales) convalida medidas establecidas por un real decreto declarado nulo por el poder judicial (el Tribunal Supremo). Ésta es pues la alegación primordial objeto de la presente Resolución. Incluso los argumentos relativos a que la LRSC convalidaría lo inexistente y que contendría un fraude normativo, pueden y deben ser tratadas en forma secundaria (después, en el FUNDAMENTO TERCERO), dado que resultan ser a nuestro juicio argumentos dependientes del principal, la convalidación por el legislativo de medidas previamente anuladas por el poder judicial.

Finalmente y antes de entrar en el fondo de las cuestiones planteadas, hemos de señalar que no puede considerarse un defecto insuperable de algunas solicitudes el que carezcan de toda mención a los preceptos constitucionales que se considerarían infringidos, pues es evidente que al invocar la separación de poderes se está refiriendo tácitamente a muy concretos artículos de la Constitución, como se expone más adelante.

SEGUNDO. La disposición adicional decimaquinta de la LRSC viene a convalidar las actuaciones realizadas al amparo del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, exactamente convalida «todas las obras y actuaciones» de ordenación de los recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro derivadas del real decreto, que había sido declarado nulo por Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009. Esta es la determinación primordial de la disposición que nos ocupa, las demás pueden considerarse complementarias, es decir la consideración como obras de emergencia a los efectos de la Ley de Contratos del Sector Público y la declaración de utilidad pública a los efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa.

Las solicitudes sostienen que esta disposición adicional decimaquinta vulnera la separación de poderes porque el legislativo convalida medidas establecidas por un real decreto declarado nulo por el poder judicial. Se trata exactamente, como ha podido comprobar esta Defensoría, de la declaración como nulo de pleno derecho del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptaron medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro, publicado en el *BOE* núm. 301, de 17 de diciembre de 2005, decisión del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª, contenida en su Sentencia de 24 de noviembre de 2009, dictada en el recurso de casación núm. 11/2006.

En síntesis, el Tribunal Supremo examinó y juzgó así los motivos de impugnación del Real Decreto 1419/2005:

— Vicios procedimentales de su tramitación: el artículo 1 del RD 1419/2005 expresaba que se dictaba al amparo del artículo 58 del texto refundido de la Ley de Aguas de 2001 (LA), su objeto era establecer medidas para paliar la extrema escasez de agua en las cuencas de los ríos citados; pese a que su exposición de motivos decía que en su elaboración habían sido oídas las confederaciones hidrográficas correspondientes, lo cierto era que no aparecía tal audiencia en el expediente administrativo. Esto fue para el TS razón suficiente para declarar nulo de pleno derecho el RD 1419/2005 (art. 62.2 Ley 30/1992, de Procedimiento Común y 70.2 LJCA).

— También se prescindió del informe del Ministerio de Administraciones Públicas requerido por el artículo 67.4 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; el proyecto de real decreto no podía considerarse aprobado por el transcurso de quince días sin formularse objeciones, dado que se pidió el 22 de noviembre de 2005 y el real decreto fue aprobado el día 25 siguiente, es decir antes de contar con la aprobación expresa o presunta de dicho proyecto, por consiguiente para el Tribunal Supremo también se infringió la Ley 6/1997.

— En la tramitación del RD faltaba el dictamen del Consejo de Estado, previsto por los artículos 24.2 de la Ley del Gobierno 50/1997 y 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, vicio procedimental que también concurría en la elaboración del Real Decreto impugnado; resultaba para el TS innegable su carácter de reglamento

ejecutivo en desarrollo de la Ley de Aguas, al regular aquél la tramitación de los procedimientos (art. 3), los supuestos indemnizables (art. 7) y el régimen sancionador (art. 8), vicio pues que se añadía a los anteriores, determinante igualmente de la ilegalidad del trámite y de la nulidad de pleno derecho del RD 1419/2005, cuya urgente aprobación no era para el TS justificación para prescindir de los aludidos trámites esenciales.

— Según la memoria económica obrante en el expediente [art. 24.1.a) de la citada Ley del Gobierno], para las labores estaban los medios con que ya contaba la Administración hidráulica, pues el único aspecto a reforzar y potenciar era el incremento del dispositivo de control y gestión del dominio público hidráulico y la potestad sancionadora, para lo cual se estimaba un coste de 6 millones de euros, que serían atendidos con cargo al presupuesto de la Dirección General del Agua. Pero para los demandantes ello no cubría el contenido mínimo que debería tener una memoria económica, pues sólo por las actuaciones señaladas en su anexo único se alcanzaría la cifra de 25 millones de euros. El Tribunal Supremo entendió que sin duda el presupuesto del citado anexo superaba con creces el coste de 6 millones de euros de la memoria económica para control, gestión y potestad sancionadora, con lo que se olvidaba las actuaciones consideradas de emergencia, para las que se declaraba la urgente ocupación; por ello la memoria económica elaborada durante la tramitación no pasaba para el Tribunal Supremo «de ser una fórmula vacía de contenido», que impedía conocer, ni por aproximación, el coste estimado de las medidas excepcionales a adoptar, defecto que abundaba en la ilegalidad de la tramitación seguida en la elaboración del real decreto, una disposición general que regulaba la tramitación de procedimientos, las salvedades al carácter no indemnizable de las medidas adoptadas y el régimen sancionador, razones todas que justificaron la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 1419/2005.

La síntesis anterior, que en modo alguno puede ser valorada, y menos aún modificada, por el Defensor del Pueblo, sino que queda plasmada a los efectos que se explican a continuación, viene a mostrar que las razones encontradas por el Tribunal Supremo para anular el Real Decreto 1419/2005 eran todas de carácter predominantemente formal, es decir que el real decreto no se ajustaba al ordenamiento por cuanto en su tramitación el poder ejecutivo incurrió en graves vicios procedimentales (falta de audiencia de las Confederaciones Hidrográficas, del informe del Ministerio de Administraciones Públicas y del dictamen del Consejo de Estado, e insuficiencia de la memoria económica).

Por tanto, y en estrictos términos de constitucionalidad de las leyes, se trataría de comprobar *(a)* si tales defectos achacables a una disposición reglamentaria promulgada por el ejecutivo son sin más aplicables a una disposición legal promulgada por las Cortes Generales; y *(b)* si con la Ley 22/2011 viene a inmiscuirse el legislativo en las funciones del poder judicial, atentando así contra la división de poderes.

La primera cuestión ha de ser directamente respondida en forma negativa, simplemente porque no son aplicables a la tramitación de una ley las exigencias que para un decreto establecen las leyes citadas antes, es decir la Ley de Aguas, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la Ley del Gobierno ni la Ley Orgánica del Consejo de Estado. La segunda cuestión resulta a esta Defensoría de respuesta menos evidente o inmediata y será tratada en el FUNDAMENTO QUINTO.

TERCERO. Para responder a la segunda cuestión hemos de partir de que la división de poderes como tal no figura expresamente determinada en la Constitución, pero es evidente que el texto fundamental habla a menudo, y en plural, de «poderes públicos» y no de un solo poder; e igualmente evidente es que a los tres clásicos poderes distintos (legislativo, ejecutivo y judicial) la Constitución añade otros, en una división no solo horizontal (porque puede hablarse además del poder electoral, del poder moderador de la Corona y del poder corrector del Tribunal Constitucional) sino también territorial (poder estatal, autonómico y local). En suma, es innegable que la Constitución arranca de y tiene por supuesta la división de poderes. La solicitud se refiere sin duda (aunque no expresamente) a que la Ley 22/2011 vendría a sustraer una función judicial por el poder legislativo, contra las determinaciones de la Constitución contenidas principalmente en sus artículos 24 y 117. Esta Defensoría ha calificado varias veces solicitudes análogas, respecto de otras leyes y con argumentos que lógicamente han de ser similares a los presentes.

Sin duda alguna la Ley 22/2011 implanta un nuevo régimen jurídico, y la cuestión es entonces si la ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo es ahora legalmente imposible, pues la nulidad del real decreto podría interpretarse, y de hecho así parece hacerlo la solicitud, como inviable al impedir la ley que se cumpla el fallo judicial.

El Tribunal Constitucional tiene dicho que el cometido de determinar el sentido y el alcance de un fallo judicial incumbe a los jueces y tribunales (art. 117.3 CE), en cuanto constituye una función netamente jurisdiccional (STC 135/1994). Sin embargo, también ha declarado el TC que «el derecho a la ejecución de la Sentencia en sus propios términos no impide que en determinados supuestos esta devenga legal o materialmente imposible, lo cual habrá de apreciarse por el órgano judicial en resolución motivada, pues el cumplimiento o ejecución de las sentencias depende de las características de cada proceso y del contenido del fallo» (SSTC 153/1992 FJ 4 y 91/1993 FJ 3). Y uno de estos supuestos es, precisamente, la modificación sobrevenida de la normativa aplicable a la ejecución de que se trate; o, si se quiere, una alteración «de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta» ya que, como regla general, «una vez firme la sentencia, a su ejecución solo puede oponerse una alteración del marco jurídico de referencia para la cuestión debatida en el momento de su resolución por el legislador» (STC 41/1993, FJ 2). De lo que se desprende que el solo hecho de haber devenido legalmente inejecutable una sentencia, no convierte por sí mismo en inconstitucional una ley.

Ahora bien, la cuestión aquí es más bien si se infringe la Constitución (arts. 24 y 117) en aquellos supuestos en que el efecto directo de una ley es, precisamente, el de impedir que un determinado fallo judicial se cumpla. Esta Defensoría no considera que en este caso la finalidad de la Ley 22/2011 sea, por así decir, «impedir la nulidad del Real Decreto 1419/2005», pues la nueva ley no «revive» ni da «nueva validez» a ese real decreto, que es nulo, inexistente, carece por completo ya de toda fuerza de obligar. El objeto de la disposición adicional decimaquinta LRSC no es, si se examina bien la cuestión, el Real Decreto 1419/2005 ni la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009. El objeto de la ley son todas las obras y actuaciones de ordenación de los recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro derivadas del real decreto anulado, y la finalidad de la ley es convalidarlas; no se trata por tanto de «convalidar el real decreto». La sentencia tuvo pleno efecto en cuanto a que la nulidad del real decreto fue radical y absoluta, de pleno derecho, y no por cuestiones de fondo, en las que el Tribunal Supremo no entró, sino por razones formales relativas al procedimiento de tramitación de un real decreto, razones o exigencias no aplicables a una ley.

Esta Defensoría, conforme a la jurisprudencia del TC, considera que en el caso presente la Ley 22/2011, en su disposición adicional decimaquinta tiene una finalidad constitucionalmente legítima, pues el bien jurídicamente protegido (el suministro de agua potable) se encuentra al amparo de la relevancia que la Constitución atribuye tanto al derecho a utilizar el dominio público hidráulico como al deber de velar por el medio ambiente, al configurar en su artículo 45 «un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección» (STC 102/1995 FJ 4). La Ley 22/2011 está informada por dicho principio rector de la política social y económica (art. 53.3 CE).

Esta Defensoría considera que hay en la Ley 22/2011 la debida proporción entre el interés encarnado en el régimen jurídico que establece la disposición adicional decimoquinta y el concreto interés tutelado por la sentencia del TS. Las obras y actuaciones son «de interés general que no deterioran» los recursos naturales, no son instalaciones lucrativas ni está probado que lleven inherentemente aparejado un gran deterioro irreversible, aunque sobre este aspecto se volverá en el FUNDAMENTO siguiente. El concreto interés tutelado por el fallo judicial era garantizar la legalidad procedimental en la elaboración de disposiciones reglamentarias, la protección ambiental no fue objeto del fallo, o mejor dicho de la *ratio decidendi* o razón que condujo a él. El interés general encarnado en la Ley 22/2011 no coincide exactamente, en lo sustancial ni en lo accesorio, con el concreto interés tutelado por la sentencia del TS, pues uno y otro interés radican en necesidades distintas, pero es manifiesto para esta Defensoría que tanto la disposición adicional decimaquinta LRSC como la sentencia del TS se rigen por el interés general y que hay la debida proporción entre las decisiones en que se encarna.

Por tanto, y exclusivamente desde el punto de vista de las funciones asignadas por la Constitución al Defensor del Pueblo (art. 54), no es posible estimar que la disposición adicional decimaquinta LRSC sea expresión de una decisión del legislativo que invada el ámbito de la decisión del poder judicial en forma contraria a la Constitución, ni que vulnere el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

CUARTO. Las solicitudes dicen que la LRSC convalidaría algo inexistente, pues al desaparecer del ordenamiento el Real Decreto 1419/2005, entonces las medidas bajo su amparo también desaparecen jurídicamente. Esta deducción resulta errónea a esta Defensoría.

En efecto, la LRSC convalida algo realmente existente: las obras y actuaciones realizadas o por realizar; son obras materiales y medidas materiales y hasta jurídicas. Lo inexistente (en sentido jurídico) es el Real Decreto 1419/2005, pero este no queda convalidado por la LRSC.

No es exacto que al desaparecer del ordenamiento el real decreto entonces las medidas bajo su amparo también «desaparezcan jurídicamente»; lo que puede entenderse como desaparecido jurídicamente tras la anulación del real decreto no son las medidas mismas, sino su amparo o su cobertura jurídica. Sin duda no se puede convalidar lo inexistente, y ciertamente es ello una cuestión de pura lógica, como dice la solicitud; pero ha de tenerse muy presente que lo que viene a convalidar la LRSC no es nada inexistente, sino que convalida algo existente, es decir convalida las «obras y actuaciones relativas a la ordenación de los recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro», obras y actuaciones reales, existentes, que a lo sumo tenían hasta entonces cobertura jurídica esa sí inexistente (inexistente por lo menos desde la sentencia del TS). La disposición adicional decimaquinta de la Ley 22/2011 no «convalida lo

que no existe», sino que convalida algo que existe: determinadas o determinables obras y actuaciones en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro.

Conviene finalmente dejar bien sentado que lo anterior deriva del carácter eminentemente formal (procedimental) de los razonamientos del Tribunal Supremo en su sentencia anulatoria, y de la consiguiente índole asimismo formal de la decisión legislativa de convalidar las obras y actuaciones en las cuencas hidrográficas. Ello es relevante por lo siguiente.

QUINTO. En efecto, y sentado lo anterior, no debe quedarse la presente resolución sin dejar plasmadas las siguientes observaciones. El Defensor del Pueblo ha tratado ya estos asuntos en varias ocasiones.

En una investigación sobre el proyecto de conducción de abastecimiento a Baza desde aguas abajo del embalse de El Portillo (tt. mm. de Castril, Cortes de Baza, Benamaurel, Zújar y Baza, todos en la provincia de Granada), esta Defensoría manifestó que no le resultaba ajustado al ordenamiento jurídico ejecutar una obra pública, que lleva siempre aparejado un impacto ambiental, por una necesidad no verificada, sino solo potencial, de garantizar el abastecimiento en circunstancias futuras. Se consideraba necesario justificar esa necesidad, porque de lo contrario habría un daño al medio carente de justificación y de amparo jurídico, en suma un impacto ilegal. Esta Defensoría no encontró convincente el pronunciamiento del organismo de cuenca sobre la necesidad de alterar el entorno al ejecutar el proyecto tras la sequía, para garantizar el suministro en el futuro. Estábamos por tanto ante un problema estratégico y previo: verificar la necesidad de la conducción de agua, aspecto clave que nos pareció no suficientemente evaluado. La necesidad de alterar un entorno dado y bien conservado no quedaba justificada, y el reparo consistía en que faltaba la justificación, es decir que injustificada no quería decir injustificable. Este aspecto sí ha de ser aquí tratado.

No es una mera hipótesis que el nuevo régimen jurídico establecido por la Ley 22/2011 entraña una menor protección del medio; el interés general en la protección del medio natural se ve sobrepasado por el interés de atender una necesidad (por sequía), necesidad que no había sido acreditada cuando esta Defensoría investigaba el asunto los años 2007 y 2008. La Ley 22/2011 no está pensada para legalizar unas obras con armonía entre la «utilización racional» de los recursos naturales y «la protección de la naturaleza», sólo se dirige a legalizar las obras. El nuevo régimen no cierra ni resuelve la posibilidad de un deterioro, incluso grave, del medio ambiente, por tanto no habría ahí ningún equilibrio de los dos intereses generales, sólo primaría uno de ellos y el otro quedaría sin atender expresamente, pues la disposición adicional decimaquinta LRSC nada dice sobre evaluación ambiental, previa ni posterior a las obras. De otro lado, tampoco parece que el contenido del fallo del Tribunal Supremo se refiera al interés general ínsito a la utilización racional de los recursos naturales ni a la protección de la naturaleza.

Esta Defensoría tramitó más de cuarenta quejas desde 2007 relativas al problema presente, sobre el proyecto de conducción de abastecimiento a Baza desde aguas abajo del embalse de El Portillo. La investigación hubo de suspenderse de conformidad con el artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo al haberse tenido conocimiento a través de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de la existencia de varios procedimientos judiciales en curso sobre el proyecto y las obras de referencia. En efecto, de acuerdo con el artículo 17.2, el Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si iniciada una actuación se interpusiera por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Pues bien, aquella

investigación tenía carácter de fondo y no formal, pues se trataba en última instancia de dilucidar si eran ciertas las alegaciones de una plataforma ciudadana respecto de no someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto referido. Lo que trataba de averiguar esta Defensoría era si tal decisión administrativa se había basado en datos erróneos o insuficientes, si había podido incurrirse en un déficit de valoración, que la invalidaría. Pues bien, es evidente que la disposición adicional decimaquinta de la LRSC nada añade ni quita a esta cuestión; a nuestro entender, de ella no se deduce que las obras legalizadas tengan o no un impacto que las haga ambientalmente viables ni inviables; ni puede deducirse, porque no es función del legislador evaluar los impactos, ni estos dejan de existir diga lo que diga una ley, los impactos son una cuestión de hecho, no de derecho.

Dicho lo cual, la Defensora del Pueblo en funciones ha de manifestar una vez más su disconformidad con el modo de proceder seguido por el poder legislativo. Quiere decirse que, como en otros casos anteriores sometidos a nuestra valoración, aunque en este caso estamos ante una ley en la que no encontramos irregularidades incursas en defectos de constitucionalidad sobre los cuales el Defensor del Pueblo pueda formular recurso ante el Tribunal Constitucional, tenemos también que la percepción por los varios solicitantes, y por la ciudadanía en general, de que se busca por otra vía lo que no se ha obtenido por vías anteriores declaradas irregulares por el poder judicial, no es una percepción ilógica, ilegítima ni carente por completo de fundamento.

Con lo anterior quiere reiterarse la necesidad imperiosa de, en estos casos, fundamentar clara y concluyentemente frente a todos que las decisiones finales adoptadas por los poderes públicos cumplen las reglas legales y reglamentarias aplicables. No es por completo absurdo que la ciudadanía sienta que con la Ley 22/2011 se busca «eludir el cumplimiento de resoluciones judiciales», aunque estrictamente y desde el punto de vista de la pura técnica jurídica ello no sea así. No deja de tener base que la ciudadanía perciba que el legislador merma las funciones judiciales, pese a que, como ha quedado razonado, no estemos ciertamente ante tal merma.

Las solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad quedan pues desestimadas, pero no son gratuitas ni irrazonables, y late en la pretensión de una legítima y seria preocupación, que esta Defensoría ha de resaltar y que no valora por completo desfavorablemente. Al contrario, la objetividad y gravedad del caso no pueden a nuestro entender ser pasados por alto. Y ello nos lleva a constatar que, cuando este tipo de soluciones son consideradas por los poderes públicos necesarias y convenientes, es de todo punto insoslayable, como una deuda hacia la ciudadanía, explicar y justificar con claridad y sin reservas cómo, pese a las apariencias, la solución es válida, se han cumplimentado por una u otra vía los pasos que las leyes generales requieren, y que no se está eludiendo la justicia y el Derecho. En un caso como el presente, el debate parlamentario y la supervisión administrativa son deudores, a nuestro entender, de una especial dedicación, de especial publicidad y de la mayor transparencia.

En suma, la resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria. Lo cual no cierra, como es debido, lógico y razonable: 1.º) la posibilidad de que el Tribunal Supremo eventualmente formulara una cuestión de inconstitucionalidad contra la disposición adicional decimaquinta de la LRSC, si entendiera que de su validez depende el fallo; 2.º) la posibilidad de que esta Defensoría reanudara ulteriormente la investigación, con la finalidad, dado el muy avanzado estado de las obras, de comprobar cómo la Administración Pública piensa rectificar el impacto ambiental que haya generado la ejecución de la conducción de abastecimiento a Baza desde aguas abajo del embalse de El Portillo.

La Defensora del Pueblo en funciones resolvió no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Ley 25/2011, de 1 de agosto, de reforma parcial de la Ley de Sociedades de Capital y de incorporación de la Directiva 2007/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio, sobre el ejercicio de determinados derechos de los accionistas de sociedades cotizadas.

Se presentó solicitud para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 348 bis de la norma arriba mencionada. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Con carácter previo conviene señalar que esta resolución aborda el contenido del artículo 348 bis del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital desde la perspectiva constitucional, dejando al margen cualquier otra consideración jurídica que el precepto pueda merecer, siempre teniendo en cuenta la cautela con que esta Defensoría debe hacer frente a estas cuestiones.

SEGUNDO. El primer argumento sobre la inconstitucionalidad del artículo 348. bis de la Ley de Sociedades de Capital se refiere a la posible infracción de los principios contenidos en el artículo 9.3 de la Constitución.

Se analiza en primer lugar la referencia a la posible infracción del principio de seguridad jurídica que es «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad», constituye pues un conjunto de estos principios equilibrado, de tal suerte que permite promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad (STC 27/1981; 99/1987; 227/1988; 150/1990) aunque ello no quiere decir que no tenga valor en sí mismo (STC 99/1987; 225/1998).

Según la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 104/2000, cuyo fundamento jurídico 7.º, cuando se alude a la seguridad jurídica hay que referirse a la certeza de la norma:

«Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, como la claridad del legislador y no la confusión normativa. En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (FJ 7.º).

El principio de seguridad jurídica constitucional también ha sido abordado en Sentencia 126/1987, llegando a la conclusión de que este principio no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de una determinada regulación, en los siguientes términos:

«Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la reali-

dad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso» (FJ 11.º).

La inseguridad jurídica alegada está referida a la falta de definición de la norma sobre qué se entiende por beneficios de la sociedad, en este punto hay que reflexionar sobre la dicción del artículo cuya inconstitucionalidad se pretende que, cuando habla de los dividendos textualmente dice «que sean legalmente repartibles». Así la cuestión queda circunscrita al concepto de beneficios legalmente repartibles, lo que se halla solucionado en el artículo 273 del Real del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital al señalar en el apartado 2 que «Una vez cubiertas las atenciones previstas por la ley o los estatutos, sólo podrán repartirse dividendos con cargo al beneficio del ejercicio, o a reservas de libre disposición, si el valor del patrimonio neto no es o, a consecuencia del reparto, no resulta ser inferior al capital social. A estos efectos, los beneficios imputados directamente al patrimonio neto no podrán ser objeto de distribución, directa ni indirecta.

Si existieran pérdidas de ejercicios anteriores que hicieran que ese valor del patrimonio neto de la sociedad fuera inferior a la cifra del capital social, el beneficio se destinará a la compensación de estas pérdidas».

De ello cabe concluir que no parece que la norma genere la confusión que podría provocar una infracción de la seguridad jurídica constitucionalmente protegida.

El segundo aspecto señalado sobre la infracción del artículo 9.3 se centra en la ausencia de proporcionalidad entre la finalidad buscada por la norma sobre la protección de las minorías ante el abuso de las mayorías en la falta de reparto de dividendos y la medida adoptada, que puede significar la imposición por los socios minoritarios del reparto de un tercio de los beneficios todos los años o soportar el ejercicio de separación de los socios, lo que va afectar a la vida económica de la sociedad. El juicio de proporcionalidad no puede hacerse con base en la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE, sino solamente cuando la eventual falta de proporción implique un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza.

Para llegar a alguna conclusión en parámetros de constitucionalidad sobre el principio de proporcionalidad en la ley, el Tribunal Constitucional ha utilizado en sus sentencias el test de proporcionalidad alemán, es decir, ha buscado la idoneidad de la medida prevista para el fin perseguido por la misma, la necesidad de ella en una sociedad democrática y la proporcionalidad en sentido estricto que es expresión del equilibrio entre la medida y el fin.

Ahora bien, en todo juicio de proporcionalidad hay que tener en consideración, previamente, que este principio no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un principio aislado que por sí solo pueda decretar la expulsión del ordenamiento de una norma. En palabras del Tribunal Constitucional:

«Esta apelación genérica al principio de proporcionalidad exige alguna precisión en orden a fijar el objeto exacto y los términos precisos en los que debe desarrollarse el presente proceso constitucional. En primer lugar debe advertirse que el principio de proporcionalidad no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un canon de constitucionalidad autónomo cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Es, si quiere decirse así, un principio que cabe inferir de determinados preceptos constitucionales —y en particular de los aquí invocados— y, como tal, opera esencialmente como un criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de concretas normas constitucionales. Dicho con

otras palabras desde la perspectiva del control de constitucionalidad que nos es propio no puede invocarse de forma autónoma y aislada el principio de proporcionalidad, ni cabe analizar en abstracto si una actuación de un poder público resulta desproporcionada o no. Si se aduce la existencia de desproporción, debe alegarse primero y enjuiciarse después en qué medida ésta afecta al contenido de los preceptos constitucionales invocados: sólo cuando la desproporción suponga vulneración de estos preceptos cabrá declarar la inconstitucionalidad.

El ámbito en el que normalmente y de forma muy particular resulta aplicable el principio de proporcionalidad es el de los derechos fundamentales. Así ha venido reconociéndolo este Tribunal en numerosas sentencias en las que se ha declarado que la desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional cuando esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución garantiza (SSTC 62/1982, FJ 5.º; 66/1985, FJ 1.º; 19/1988, FJ 8.º; 85/1992, FJ 5.º; 50/1995, FJ 7.º). Incluso en las sentencias en las que hemos hecho referencia al principio de proporcionalidad como principio derivado del valor justicia (SSTC 160/1987, FJ 6.º; 50/1995, FJ 7.º; 173/1995, FJ 2.º), del principio del Estado de Derecho (STC 160/1987, FJ 6.º), del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (SSTC 6/1988, FJ 3.º; 50/1995, FJ 7.º) o de la dignidad de la persona (STC 160/1987, FJ 6.º), se ha aludido a este principio en el contexto de la incidencia de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de concretos y determinados derechos constitucionales de los ciudadanos» (STC 55/1996, FJ 4.º).

También hay que tener en cuenta la libertad del legislador dentro del marco constitucional para elegir los bienes jurídicamente protegidos y la forma de esa protección se va a dar, en este caso, a través del reconocimiento de un derecho nuevo a los socios minoritarios. Así, el Tribunal Constitucional en Sentencia 55/1996 señala:

«Concretamente, los autos de cuestionamiento basan sus dudas de inconstitucionalidad en la afirmación de que el bien jurídico protegido por la norma cuestionada no es otro que el cumplimiento de una obligación meramente administrativa, por lo que la pena de privación de libertad prevista resulta desproporcionada, en primer lugar, por innecesaria, ya que el legislador podía haber optado por otras medidas que supusiesen un menor sacrificio del derecho implicado y, en segundo lugar, porque el sacrificio o gravamen impuesto al derecho no guarda un razonable equilibrio o proporción con los bienes que se pretenden salvaguardar. Así, pues, las presentes cuestiones de inconstitucionalidad confrontan la sanción impugnada con dos de las condiciones que este Tribunal ha considerado (SSTC 50/1995 y 66/1995) que, junto a la idoneidad de la medida para alcanzar el fin propuesto, rigen la aplicación del principio de proporcionalidad, a saber: la necesidad de su existencia y su proporción en sentido estricto o, en el presente caso, como dicen los autos, «si la pena prevista es necesaria y proporcionada para asegurar» el bien jurídico protegido por la norma cuestionada.

La respuesta a esta cuestión debe partir inexcusablemente del recuerdo de la potestad exclusiva del legislador para configurar los bienes penalmente protegidos, los comportamientos penalmente reprensibles, el tipo y la cuantía de las sanciones penales, y la proporción entre las conductas que pretende evitar y las penas con las que intenta conseguirlo. Así lo hemos afirmado ya en otras ocasiones [SSTC 65/1986, FJ 3.º; 160/1987, FJ 6.º.b); ATC 949/1988, FJ 1.º], sin que parezca necesario ahora ahondar en su justificación a la vista de nuestro texto constitucional y de los postulados básicos de un criterio democrático de legitimidad en la organización del Estado.

En el ejercicio de su competencia de selección de los bienes jurídicos que dimanan de un determinado modelo de convivencia social y de los comportamientos atentatorios contra ellos, así como de determinación de las sanciones penales necesarias para la preservación del referido modelo, el legislador goza, dentro de los límites establecidos en la Constitución, de un amplio margen de libertad que deriva de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática. No sólo cabe afirmar, pues, que, como no puede ser de otro modo en un Estado social y democrático de Derecho, corresponde en exclusiva al legislador el diseño de la política criminal, sino también que, con la excepción que imponen las citadas pautas elementales que emanan del texto constitucional, dispone para ello de plena libertad. De ahí que, en concreto, la relación de proporción que deba guardar un comportamiento penalmente típico con la sanción que se le asigna será el fruto de un complejo juicio de oportunidad del legislador que, aunque no puede prescindir de ciertos límites constitucionales, estos no le imponen una solución precisa y unívoca.

La reflexión anterior anticipa ya los límites que en esta materia tiene la jurisdicción de este tribunal frente al legislador. Como afirmábamos en la STC 11/1981, «en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos. La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas» (FJ 7.º). Lejos, pues, de proceder a la evaluación de su conveniencia, de sus efectos, de su calidad o perfectibilidad, o de su relación con otras alternativas posibles, hemos de reparar únicamente, cuando así se nos demande, en su encuadramiento constitucional. De ahí que una hipotética solución desestimatoria ante una norma penal cuestionada no afirme nada más ni nada menos que su sujeción a la Constitución sin implicar, por lo tanto, en absoluto, ningún otro tipo de valoración positiva en torno a la misma.

La posición constitucional del legislador a la que antes aludíamos obliga a que la aplicación del principio de proporcionalidad para controlar constitucionalmente sus decisiones deba tener lugar de forma y con intensidad cualitativamente distinta a las aplicadas a los órganos encargados de interpretar y aplicar las leyes. Como acabamos de recordar, este tribunal ha reiterado que el legislador no se limita a ejecutar o aplicar la Constitución, sino que, dentro del marco que esta traza, adopta libremente las opciones políticas que en cada momento estima más oportunas. En efecto, a diferencia de lo que sucede respecto de los órganos que tienen encomendada la tarea de interpretar y aplicar las leyes, el legislador, al establecer las penas, carece, obviamente, de la guía de una tabla precisa que relacione unívocamente medios y objetivos, y ha de atender no solo al fin esencial y directo de protección al que responde la norma, sino también a otros fines legítimos que puede perseguir con la pena y a las diversas formas en que la misma opera y que podrían catalogarse como sus funciones o fines inmediatos: a las diversas formas en que la conminación abstracta de la pena y su aplicación influyen en el comportamiento de los destinatarios de la norma —intimidación, eliminación de la venganza privada, consolidación de las convicciones éticas generales, refuerzo del sentimiento de fidelidad al ordenamiento, resocialización, etc.— y que se clasifican doctrinalmente bajo las denominaciones de prevención general y de prevención especial. Estos efectos de la pena dependen a su vez de factores tales como la gravedad del comportamiento

que se pretende disuadir, las posibilidades fácticas de su detección y sanción, y las percepciones sociales relativas a la adecuación entre delito y pena.

En definitiva, en relación con la proporcionalidad de una determinada pena, este tribunal no puede, para establecerla, tomar como referencia una pena exacta, que aparezca como la única concreción posible de la proporción constitucionalmente exigida, pues la norma suprema no contiene criterios de los que pueda inferirse esa medida; pero, tampoco le es posible renunciar a todo control material sobre la pena ya que el ámbito de la legislación penal no es un ámbito constitucionalmente exento. Como afirmábamos en la STC 53/1985, el legislador «ha de tener siempre presente la razonable exigibilidad de una conducta y la proporcionalidad de la pena en caso de incumplimiento» (FJ 9.º)» (STC 55/1966, FJ 6.º).

Una vez sentado lo anterior, es decir, la libertad del legislador para el establecimiento de las medidas que estime más adecuadas para la consecución del objetivo considerado digno de protección, así como las dificultades para declarar una norma inconstitucional basándose únicamente en la desproporción de la misma, se pasa a continuación a analizar la posible arbitrariedad.

El Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 en los siguientes términos:

> En el reproche de arbitrariedad (art. 9.3 CE) debe incluirse asimismo el relativo a la lesión del valor «justicia», que consagra el artículo 1 de la norma fundamental, porque este último concepto se utiliza por el órgano judicial en el sentido de regulación arbitraria carente de justificación razonable. Sin embargo, ninguna de esas dos supuestas vulneraciones puede ser admitida. Como se indicó en STC 108/1986 (FJ 18), cuando se examina un determinado precepto legal desde la perspectiva de su supuesta «arbitrariedad», el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional (STC 65/1990, FJ 6).

El artículo 348.bis se introduce en la Ley 25/2011, de 1 de agosto, a través de una enmienda en el Congreso de los Diputados y la justificación que se da para ello es clara y lícita pues dice:

«El derecho del socio a las ganancias sociales se vulnera frontalmente si, año tras año, la junta general, a pesar de existir beneficios, acuerda no repartirlos. La «Propuesta de Código de Sociedades Mercantiles», de 2002 (art. 150), ya incluyó una norma semejante a la que este Grupo propone introducir en la Ley de Sociedades de Capital a fin de hacer efectivo ese derecho. La falta de distribución de dividendos no sólo bloquea al socio dentro de la sociedad, haciendo ilusorio el propósito que le animó a ingresar en ella, sino que constituye uno de los principales factores de conflictividad. El reconocimiento de un derecho de separación es un mecanismo técnico muy adecuado para garantizar un reparto parcial periódico y para reducir esa conflictividad.

Con esta solución se posibilita el aumento de los fondos propios, permitiendo que las sociedades destinen dos tercios de esas ganancias a la dotación de reservas, y se satisface simultáneamente la legítima expectativa del socio.

De otra parte, con la fórmula que se propone se evita tener que repartir como dividendos las ganancias extraordinarias (como, por ejemplo, las plusvalías obtenidas por la enajenación de un bien que formaba parte del inmovilizado fijo). La expresión «beneficios propios de la explotación» del objeto social, específicamente introducida con esa finalidad, proviene del artículo 128.1 de la Ley de Sociedades de Capital».

No se puede tachar de arbitraria una norma por la adopción de medidas para la protección de las minorías ante el abuso de las mayorías en el reparto de dividendos, cuando la sociedad esté en condiciones legales de hacerlo, lo que constituye un motivo lícito que justifica y un medio idóneo y proporcionado al fin. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, en Sentencia 129/1987, FJ 5.º:

> «Tampoco vulnera el mismo artículo el principio de seguridad jurídica, se afirma en el FJ 6.º apartado c), al tratarse de una norma claramente formulada y formalmente publicada, no merecedora del atributo de incierta: las modificaciones operadas por el precepto en cuestión están en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerme ni inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone: finalmente, y como se indica en la sentencia mencionada, no hay tampoco indicios de arbitrariedad en los preceptos que se cuestionan, que representa la opción del poder legislativo para configurar una determinada materia, siendo necesario que aparezca, para apreciar la presencia de arbitrariedad, que la falta de proporción entre los fines perseguidos y los medios empleados implique un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza [FJ 4.º.a) y b)]: lo que, como se ha indicado, no es aquí apreciable».

En consecuencia, estamos en presencia de una norma que decide que existe un interés digno de protección y establece el medio para ello, que no es el único que podía haber adoptado, pero que el legislador en su libertad ha considerado necesario para combatir los abusos que se producen por las mayorías en las sociedades intentando así equilibrar la situación. Todo esto lleva a rechazar la arbitrariedad de la norma por irracional, discriminatoria o carente de fundamento, no vulnerando por tanto el artículo 9.3 de la Constitución española.

TERCERO. Para el solicitante de interposición de recurso de inconstitucionalidad el artículo 348.bis de la Ley de Sociedades de Capital impide la libertad de empresa, reconocida en el artículo 38 de la Constitución, pero este razonamiento no puede compartirse. En efecto, la libertad de empresa consiste en «iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial» (STC 83/1984, de 24 de junio, FJ 3.º), pero esta libertad puede encontrarse justificadamente sometida a limitaciones.

Hay que tener en cuenta que el artículo 38 de la Constitución española establece el derecho a la libertad de empresa, pero no de manera absoluta, sino condicionado a unos límites en el marco de la economía de mercado y de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación. Pero estos límites siempre han de respetar el contenido esencial de la libertad de empresa. Por tanto la cuestión está en conocer ese contenido esencial de un derecho, respecto de lo cual la STC 11/1981, FJ 8.º, afirma:

> Para despejar el primer aspecto, resulta esencial conocer cuál va a ser el «contenido esencial» de la libertad de empresa, pues a él, especialmente, es al que alude la reserva de ley establecida en el artículo 53.1 CE, anteriormente citado. Como paso previo, conviene concretar qué se entiende por contenido esencial de un derecho. La respuesta la encontramos en la jurisprudencia constitucional, concretamente en la ya clásica STC 11/1981, de 8 de abril, que señala dos caminos a seguir, que no son alternativos, sino complementarios:
>
> «El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar el derecho. Según esta idea... constituye el contenido esencial de un derecho aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea recognoscible como perteneciente al tipo descrito y sin los cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las

condiciones inherentes en las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales.

El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido de derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección».

Aplicando esta doctrina a la libertad de empresa, se ha delimitado en la STC 225/1993, fundamento jurídico 3.º:

... el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial. De manera que si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial «en libertad», ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general.

Es más, la petición de recurso se fundamenta en la doctrina establecida por la Sentencia 112/2006, que en nada difiere de lo dicho hasta ahora, sino que recoge un resumen de lo sentado por el Tribunal hasta dicho momento en cuanto a la libertad de empresa, permitiendo las limitaciones que el ordenamiento de la economía requiere. Así, en apoyo de lo señalado, se cita a continuación el fundamento jurídico 8 de la citada resolución:

Por empezar con las alegadas contradicciones con el artículo 38 CE, conviene recordar que nuestra jurisprudencia sobre la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, reconocida en dicha norma, cuyo ejercicio garantizan los poderes públicos, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, vino a afirmar tempranamente que dicho artículo establece «los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. El mantenimiento de esos límites... está asegurado por una doble garantía, la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer, de un contenido esencial. No determina la Constitución cuál sea este contenido esencial de los distintos derechos y libertades, y las controversias que al respecto puedan suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2), concretándose posteriormente que en dicho artículo no «se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden» (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3). Dentro de las medidas necesarias para la protección de dicha libertad hemos reconocido la especial importancia de las de defensa de la competencia considerada ésta como «una defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de este (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4).

En la tarea de concretar el contenido de la libertad de empresa sirve de auxilio también lo dicho en el fundamento jurídico 3.b) de la STC 225/1993, de 8 de julio, cuando afirmamos: «Si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial "en libertad", ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general». Son igualmente importantes, a los efectos que ahora nos ocupan, las reflexiones hechas en el fundamento jurídico 6.d) de la STC 127/1994, de 5 de mayo, en el sentido de que «la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de la existencia de limitaciones derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado» y que «la estricta libertad de empresa... sin sometimiento a intervención administrativa alguna, y especialmente cuando existen inevitables obstáculos fácticos en nuestras sociedades modernas a la misma existencia del mercado, no garantiza en grado suficiente el derecho fundamental de los ciudadanos en cuanto espectadores a recibir una información libre y pluralista a través de la televisión, dada la tendencia al monopolio de los medios informativos y el ámbito nacional de las emisiones que la ley regula». En el fondo, como nos ha recordado la STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 15, de lo que se trata con estas resoluciones es de llevar al campo de la libertad de empresa el principio, reconocido siempre en nuestra doctrina, de que, no siendo los derechos que la Constitución reconoce garantías absolutas, las restricciones a que puedan quedar sometidos son tolerables siempre que sean proporcionadas, de modo que, por adecuadas, contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propenden y por indispensables hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer, para la esfera de libertad pública protegida, un sacrificio menor».

De la doctrina jurisprudencial expuesta se pueden desglosar los elementos o facultades concretas inherentes a la libertad de empresa que conforman lo que se ha denominado su núcleo duro: la libertad de acceso al mercado, la libertad de ejercicio y la libertad de cesación en el mercado. Por lo que, en un principio, podría parecer que sería contraria a la Constitución cualquier norma que afectara a alguno de estos elementos. Circunstancias que no se dan en el artículo 348 bis de la Ley de Sociedades de Capital que adopta una norma a fin de solucionar un problema producido por el desequilibrio existente entre los socios. Por ello no se encuentran razones suficientes que permitan sostener la vulneración del artículo 38 CE.

CUARTO. Según el escrito de solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad se produce un trato discriminatorio entre el régimen de la banca privada y el de las Cajas de Ahorros, lo que afecta la igualdad del artículo 14 CE.

Sobre el alcance del principio de igualdad el Tribunal Constitucional ha elaborado en numerosas sentencias una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue:

a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una

diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (por todas, SSTC 76/1990, FJ 9.A); y 214/1994, FJ 8.B).

e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la ley impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, FJ 3.º; 75/1983, FJ 2.º; 6/1984, FJ 2.º; 209/1988, FJ 6.º; 76/1990, FJ 9.º; 214/1994, FJ 8.º; 9/195, FJ 2.º; 164/1995, FJ 7.º; 134/1996, FJ 5.º; 117/1998, FJ 8.º; y 46/1999, FJ 2.º, por todas).

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento normativo igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica.

Así, el citado principio «no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido en un Estado social y democrático de Derecho para la efectividad de otros valores que la Constitución consagra. Lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14 de la Constitución, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada» (STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 3.º).

Conviene recordar también que el Tribunal Constitucional ha venido insistiendo en numerosas sentencias en que la diferencia de trato no constituye en todos los casos una discriminación vedada por el artículo 14 de la Constitución española y que para que la misma se produzca «no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley» (por todas, STC 49/1982, FJ 2.º).

El principio de igualdad significa, pues, en aplicación de los fundamentos jurídicos sostenidos repetidamente por el Tribunal Constitucional, que a supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir, como hemos expresado, una suficiente justificación de tales diferencias que aparezca al mismo tiempo como «fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados».

Diversidad, sin embargo, no es discriminación ni es situación por sí sola que contravenga el artículo 14 de la Constitución, como también viene manteniendo esta Institución en aplicación de los principios jurisprudenciales repetidamente citados.

Aquí se trata de socios que se encuentra en situación disímil, lo que lleva a considerar que el tratamiento de sus derechos no tiene por qué suponer idénticas consecuencias, el mismo razonamiento jurídico sirve para la situación que existía hasta la entrada en vigor del nuevo artículo 348.bis de la Ley de Sociedades de Capital, en la que el criterio de la mayoría no tenía mecanismo corrector alguno cuando decidía no repartir dividendos, salvo acudir a la justicia.

En el presente caso no se dan los presupuestos que la doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido para considerar una posible infracción del artículo 14 de la Constitución española.

QUINTO. Por último, en cuanto a la contradicción alegada con los acuerdos de Basilea III, hay que tener presente lo señalado en el fundamento primero de esta resolución respecto a las condiciones que tienen que cumplir los dividendos para que su reparto pueda ser exigido y que «sean legalmente repartibles», lo que deja fuera de toda duda la posibilidad de contrariar los requisitos de solvencia y capital de las entidades financieras que Basilea III impone.

Sentados estos presupuestos, y de acuerdo con la opinión unánime de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 25 de octubre de 2011 y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, la Defensora del Pueblo (e. f.) resuelve, en relación con lo contenido en el artículo 162.1.a) de la Constitución española y el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo primero de la Ley 25/2011, de 1 de agosto, de reforma parcial de la Ley de sociedades de capital y de incorporación de la Directiva 2007/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio, sobre el ejercicio de determinados derechos de los accionistas de sociedades cotizadas, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 2 de agosto de 2011.

Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

La Asociación de Secretarios Generales de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España junto con un grupo numeroso de personas solicitaron al Defensor del Pueblo que, en uso de la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución, el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, interponga recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 4 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, sobre actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 3 de diciembre de 2010, que modifica la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La primera deficiencia constitucional denunciada por los solicitantes de interposición de recurso se refiere a la inexistencia del presupuesto de hecho habilitante de «extraordinaria y urgente necesidad» requerido por el artículo 86.1 CE. En este sentido la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional recogida en la 189/2005,

fundamento jurídico 3, sobre las circunstancias que facultan al Gobierno para aprobar un real decreto-ley dice textualmente lo siguiente:

> Planteada en estos términos la controversia hemos de comenzar nuestro análisis recordando la doctrina elaborada por este Tribunal en torno al presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el artículo 86.1 CE, doctrina que aparece recogida, en esencia, en nuestras SSTC 182/1997, de 28 de octubre, 11/2002, de 17 de enero, y 137/2003, de 3 de julio. En ellas, tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse «al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado», declaramos que «la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante» conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-ley». Por ello mismo dijimos que es función propia de este Tribunal «el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución», de forma que «el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, F 4; y 137/2003, de 3 de julio F 3).
>
> En consecuencia con la doctrina expuesta, como recordábamos en las sentencias citadas, este Tribunal no estimó contraria al artículo 86.1 CE la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983, de 4 de febrero, de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983, de 2 de diciembre, de adopción de planes de reconversión industrial (STC 29/1986, de 20 de febrero, de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo, de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993, de 21 de enero], de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997, de 28 de octubre o, en fin, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003, de 3 de julio. Como es fácil comprobar en todas estas sentencias, los decretos-ley enjuiciados en ellas afectaban a lo que la STC 23/1993, de 21 de enero, F 5, denominó «coyunturas económicas problemáticas» para cuyo tratamiento el decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, F 5; 11/2002, de 17 de enero, F 4 y 137/2003, de 3 de julio, F 3).
>
> Ahora bien, como también hemos afirmado, «es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de ¨extraordinaria y urgente necesidad¨ sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuestos habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, F 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, de 28 de octubre, F 3). A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al

Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, «los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, F 4; 182/1997, de 28 de octubre, F 4; 11/2002, de 17 de enero, F 4 y 137/2003, de 3 de julio, F 3), debiendo siempre tener presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-ley enjuiciados» (SSTC 6/1993, de 4 de febrero, F 5; 182/1997, de 28 de octubre, F·3; 11/2002, de 17 de enero, F 4; y 137/2003, de 3 de julio, F 3).

El control del Tribunal Constitucional sobre tales extremos es limitado y de carácter externo pues no puede interferir en el juicio puramente político para la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad que efectúen los órganos a los que incumbe la dirección del Estado (SSTC 29/1982, 182/1997, 11/2002, 189/2005).

Para poder valorar si el Gobierno se encontraba amparado por presupuesto habilitante para dictar el Real Decreto-ley 13/2010, es decir, si se dictó en un caso de extraordinaria y urgente necesidad es preciso acudir a los factores en su conjunto que le hayan aconsejado dictar dicha norma, tales factores se encuentran reflejados en el preámbulo de la norma, en el expositivo I, comienza señalando la finalidad de la misma, que a los efectos que aquí interesan se constriñe en:

El presente real decreto-ley tiene como finalidad esencial continuar y reforzar la política de impulso al crecimiento de la economía española y al incremento de su competitividad a través de medidas de apoyo a la actividad empresarial, esencialmente enfocadas a las pequeñas y medianas empresas, de tal como que, a través de una reducción de cargas impositivas y de otra índole, se favorezca la inversión productiva, la competitividad de las empresas españolas y, por ende, la creación de empleo.

A la anterior fundamentación hay que añadir la justificación especificada en el expositivo III sobre las medidas adoptadas en relación con la pertenencia obligatoria a las Cámaras de Comercio y el deber de contribución con el recurso cameral permanente al sostenimiento de las mismas, en concreto señala:

En el contexto de dificultades financieras del sector productivo y de incertidumbre sobre la fortaleza y ritmo de recuperación, se hace necesario eliminar aquellas cargas económicas que recaen sobre las empresas de forma directa.

Es el caso del recurso cameral permanente, que la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación estableció con carácter obligatorio para todas las empresas y que ha servido de fuente de financiación principal de las Cámaras.

La reforma hace voluntaria la pertenencia a las Cámaras y la contribución a la ahora denominada cuota cameral. Su eliminación liberará recursos que actualmente recaen directamente sobre dos millones y medio de empresas activas en el mercado y contribuirá a mejorar su competitividad.

Por otro lado, la voluntariedad de la pertenencia a las Cámaras debe ser un incentivo para que cumplan sus funciones con mayor eficiencia que hasta el momento. La necesidad de asegurar el interés de las empresas por seguir contribuyendo servirá de estímulo para impulsar su modernización y consolidación como prestadoras de servicios de mayor utilidad para sus asociados.

También, resulta preciso poner énfasis en la decisiva importancia que tiene la convalidación del decreto-ley por el Congreso de los Diputados, conforme a lo previsto en

el artículo 86.2 de la Constitución, a efectos del control de la existencia del presupuesto habilitante, no siendo ajeno a esta circunstancia el carácter predominantemente político de la apreciación del carácter extraordinario y urgente de una necesidad determinada. En este sentido, ha declarado el Tribunal Constitucional que «lo que el artículo 86.2 de la Constitución llama "convalidación" es más genuinamente una homologación respecto de la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino» (STC 6/1983).

Así, en la sesión parlamentaria de Convalidación del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, celebrada el 14 de diciembre de 2010. la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda dio razón de la motivación de esta reforma:

> Como ya puse de manifiesto en el inicio de mi exposición, este real decreto integra un abanico de actuaciones destinadas a favorecer la actividad económica privada, dando acceso a ámbitos reservados al Estado y fortaleciendo y dinamizando el tejido productivo para impulsar firmemente la competitividad de nuestra economía. Además, en este real decreto-ley se adoptan medidas que favorecen la consolidación fiscal en el corto y en el largo plazo. Y dado el contexto de elevada incertidumbre en los mercados financieros y la necesidad de fortalecer la confianza en nuestra economía, todas estas medidas deben entrar en vigor de manera urgente, por lo que procede presentarlas como real decreto-ley.
>
> Señorías, estas medidas se insertan en la línea de trabajo del Gobierno dirigida a asegurar la consolidación fiscal —objetivo, como saben, incondicional—, así como a poner en marcha las reformas que permitan reforzar la recuperación y apoyar el proceso de cambio del modelo productivo, medidas que deben ser adoptadas con decisión, cuyos tiempos de diseño y ejecución no permiten dilaciones en una coyuntura económica como al que estamos vivienda; coherencia y rapidez son características que están permitiendo lograr una mayor eficacia en su aplicación. Es fundamental, como conocer, responder de una manera extraordinaria y urgente a fin de recuperar la confianza de los operadores económicos sobre nuestra capacidad y nuestra determinación de cumplir los compromisos. Por todo ello, la figura del decreto-ley es especialmente apta para la regulación a la que he hecho referencia.
>
> Señorías, para terminar, y en el espíritu de que las decisiones que el Ejecutivo ha plasmado en este real decreto-ley que hoy les he presentado responde a enfoques y planteamientos que hemos tenido ocasión de escuchar a muchos de ustedes en este arco parlamentario, espero que todos, con su voto, apoyen el contenido y convaliden esta norma.

Pues bien, a la luz de la doctrina constitucional expuesta los argumentos alegados por el solicitante son insuficientes para sustentar una acción de inconstitucionalidad del real decreto-ley ante el Tribunal Constitucional por falta de presupuesto habilitante, pues, constatada la correspondencia de aquellas medidas con la situación que se trata de solucionar, el Tribunal Constitucional no puede llegar más allá en el enjuiciamiento o control de tal presupuesto, pues no le corresponde determinar la «bondad técnica, la oportunidad o la eficacia de las medidas» (STC 182/1997, FJ 4 y 332/2005, FJ 7).

Se critica por los interesados la adopción de la medida por real decreto-ley al estimar que no se va a corregir situación alguna de forma inmediata, dado el sistema de recaudación del recurso cameral, pero no se tiene en cuenta que la misma se adopta precisamente antes del inicio de un nuevo ejercicio fiscal y que la existencia de una situación transitoria pretende precisamente paliar las consecuencias negativas de forma inmediata para las Cámaras de Comercio, dando un período de adaptación en el que ya van a ver reducidos sus ingresos y por ende las empresas minorados sus gastos, que

es la verdadera finalidad de la norma, la supresión de barreras fiscales para ayudar en la presente coyuntura económica.

Respecto al nacimiento de la medida con vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico en lugar de revestir carácter provisional como sería adecuado, dado que la misma se ha adoptado en el seno de un real decreto-ley, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la validez de estas normas y lo ha hecho en los siguientes términos:

(STC 189/2005, fundamento jurídico 6)

> En cuanto a la alegación de que las medidas introducidas por el real decreto-ley, lejos de ser provisionales, integran una regulación de carácter permanente, es de recordar que, como advierten los propios recurrentes, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, «no sería en términos absolutos una conclusión correcta» entender que «todos los decretos-ley, que son "disposiciones legislativas provisionales" según el texto del artículo 86 CE, tengan que quedar necesariamente sometidos a un plazo temporal de vigencia» (STC 6/1983, de 4 de febrero F 7). Con independencia del examen de la concurrencia de la «extraordinaria y urgente necesidad», que constituye el presupuesto de hecho que habilita al Gobierno a hacer uso del decreto-ley (art. 86.1 CE), la doctrina de este Tribunal ha relacionado expresamente la calificación de «provisional» de la disposición legislativa aprobada a través de la mencionada forma jurídica con la necesidad de que aquella sea convalidada por el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días para mantener su vigencia.
>
> En efecto, como se ha recordado recientemente, «en la STC 111/1983 (F 3) estableció nuestra jurisprudencia una conexión entre el carácter provisional del decreto-ley (art. 86.1 CE) y la necesidad de que sea convalidado o derogado en el plazo de treinta días por el Congreso de los Diputados (art. 86.2 CE), de forma tal que, una vez que se ha producido esa convalidación, "cede su carácter de provisionalidad"» (STC 178/2004, de 21 de octubre, F 6).
>
> Ningún dato positivo de inconstitucionalidad permite afirmar, en consecuencia, que el carácter provisional del decreto-ley se refiera necesariamente al alcance temporal de la norma que con esa forma jurídica se apruebe, sin perjuicio de que dicho alcance pueda ser considerado de algún modo para valorar —ya en otro plano— la concurrencia del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad de la medida legislativa.
>
> Y en el caso concreto del decreto-ley aquí impugnado, la permanencia de las normas discutidas no tiene virtualidad bastante para alterar la conclusión ya sentada respecto de la concurrencia de presupuesto habilitante que exige el artículo 86.1 CE.

En resumen, el Tribunal Constitucional, en su doctrina, si bien exige, para la apreciación de la existencia del presupuesto habilitante, que los decretos-ley estén suficientemente motivados, también pone de relieve la amplia discrecionalidad, la importancia de los criterios de oportunidad política, la limitación del control del Tribunal Constitucional y el papel fundamental de la convalidación del Congreso de los Diputados. Así, en el caso que nos ocupa, puede apreciarse por la lectura del preámbulo las razones que el Gobierno argumenta para considerar que se dan las circunstancias de urgencia y necesidad precisas para hacer uso del instrumento legislativo en cuestión. A mayor abundamiento, tales circunstancias pudieron ser luego conocidas y consideradas por el Congreso de los Diputados, que, en su sesión de 14 de diciembre de 2010, convalidó el citado real decreto-ley.

De todo ello se desprende que las razones recogidas en la doctrina constitucional que justificarían la utilización del decreto-ley podrían darse en el supuesto que se examina.

SEGUNDO. También se estiman vulnerados los preceptos constitucionales relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, afectando incluso a la autonomía local.

Pues bien, tratándose de un problema que afecta a las competencias de las comunidades autónomas y entes locales, es menester señalar que es criterio reiterado de esta Institución no hacer uso de su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad cuando se trata de asuntos relativos a la distribución de competencias entre los diversos titulares del poder territorial del Estado, por entender que resulta más conveniente que sean los titulares de las competencias supuestamente sustraídas quienes ejerciten las acciones oportunas, desenvolviéndose, de otro lado, el ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo le viene conferida por el artículo 162.1.a) de la Constitución española, el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el ámbito más idóneo de los derechos y libertades reconocidos en el título I de la Constitución.

TERCERO. Se alega la infracción del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española, al estimar los solicitantes que se produce un trato discriminatorio entre las asociaciones de empresarios privadas que no tienen que cumplir fines públicos y las Cámaras Oficiales de Comercio que tienen que prestar un servicio público con las cuotas de sus socios.

Sobre el alcance del principio de igualdad el Tribunal Constitucional ha elaborado en numerosas sentencias una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue:

a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino solo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos [por todas, SSTC 76/1990, FJ 9.A); y 214/1994, FJ 8.B)].

e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la ley impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, FJ 3.º; 75/1983, FJ 2.º; 6/1984, FJ 2.º; 209/1988, FJ 6.º; 76/1990, FJ 9.º; 214/1994, FJ 8.º; 9/195, FJ 2.º; 164/1995, FJ 7.º; 134/1996, FJ 5.º; 117/1998, FJ 8.º; y 46/1999, FJ 2.º, por todas).

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento normativo igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica.

La STC 62/1987, fundamento jurídico 2.º, hace un recordatorio de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la igualdad en los siguientes términos:

> Esta doctrina general, declarada, entre otras, en las SSTC 49/1982, de 14 de julio; 2/1983, de 24 de enero; 60/1984, de 16 de mayo; 63/1984, de 21 de mayo, y 49/1985, de 28 de marzo, distingue entre el principio de igualdad en la ley, de carácter material dirigido a garantizar la identidad de trato de los iguales, y el principio de igualdad en la aplicación de la ley, de carácter predominante formal, cuya finalidad no es que la ley reciba siempre la misma interpretación, sino impedir que se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada de cambio de criterio que pueda reconocerse como tal; conforme a esta concepción, la igualdad ante la ley no constituye un mandato de igualdad absoluta que obligue en todo caso al tratamiento igual de supuestos iguales, pues ello sería contrario a la propia dinámica jurídica, una de cuyas manifestaciones es la razonable evolución en la interpretación y aplicación de la legalidad que impide conferir a los precedentes un efecto de vinculación perpetua y autoriza a un mismo órgano, administrativo o judicial, el modificar criterios anteriores, siempre que ofrezca una fundamentación suficiente y no arbitraria, obtenida a través de razonamientos objetivos y generales.
>
> De acuerdo con dicha doctrina, la vulneración del principio de igualdad ante la ley requiere la presencia de dos presupuestos esenciales: la aportación de un término válido de comparación que acredite la igualdad de supuestos, y un cambio de criterio inmotivado o con motivación irrazonable o arbitraria» (STC 62/1987, FJ 2.º).

En el presente caso no se dan los presupuestos que la doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido para considerar una posible infracción del artículo 14 de la Constitución española, si bien es cierto que las Cámaras Oficiales de Comercio siguen teniendo que cumplir unas finalidades públicas no hay organizaciones que se asemejen a ellas en el mercado que permitan hacer un juicio comparativo, pues ninguna otra asociación empresarial tiene la misma relación con la Administración Pública, además de *lege ferenda* en la Ley de Economía Sostenible se contiene la previsión de que las Cámaras suscriban convenios y acuerdos con el sector público para prestar servicios a la propia Administración o a las empresas.

CUARTO. Se pretende la inconstitucionalidad del artículo 4 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, al no respetar el principio de seguridad jurídica, que el artículo 9.3 de la Constitución española predica de las normas, pues no se aborda la modificación del recurso cameral permanente por Ley de Presupuestos Generales del Estado, tal y como prevé la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

El principio de seguridad jurídica es «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad», es un conjunto equilibrado de estos principios, de tal suerte que permita promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad (STC 27/1981; 99/1987; 227/1988; 150/1990) aunque ello no quiere decir que no tenga valor en sí mismo (STC 99/1987; 225/1998).

Cuando se alude a la seguridad jurídica hay que referirse a la certeza de la norma y en la norma, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, en Sentencia 104/2000, cuyo fundamento jurídico 7.º, dice textualmente:

> Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, como la claridad del legislador y no la confusión normativa. En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (FJ 7.º).

El principio de seguridad jurídica constitucional también ha sido abordado en Sentencia 126/1987, llegando a la conclusión de que este principio no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de una determinada regulación, en los siguientes términos:

> Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso (FJ 11.º).

Sentencia 129/1987, fundamento jurídico 5.º:

> Tampoco vulnera el mismo el principio de seguridad jurídica, se afirma en el fundamento jurídico 6.º apartado c), al tratarse de una norma claramente formulada y formalmente publicada, no merecedora del atributo de incierta: las modificaciones operadas por el precepto en cuestión están en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerme ni inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone: finalmente, y como se indica en la sentencia mencionada, no hay tampoco indicios de arbitrariedad en los preceptos que se cuestionan, que representa la opción del poder legislativo para configurar una determinada materia, siendo necesario que aparezca, para apreciar la presencia de arbitrariedad, que la falta de proporción entre los fines perseguidos y los medios empleados implique un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza [FJ 4.º.a) y b)]: lo que, como se ha indicado, no es aquí apreciable.

No se puede tachar de arbitraria una norma por la adopción de medidas para la adaptación de un sector a la realidad socio económica a que han de enfrentarse cuando existe una motivo lícito que lo justifica y éstas suponen un medio idóneo y proporcionado al fin. La cuestión suscitada radica en el uso de un decreto-ley para regular el recurso cameral permanente, cuando la disposición final segunda de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, encomienda esta cuestión a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En realidad lo que hace la disposición señalada es facultar a la Ley de Presupuestos Generales del Estado pero no realiza una reserva exclusiva como se pretende por los interesados, así el problema una vez más se centra en si existe presupuesto habilitante para que el uso de un decreto-ley por el Gobierno se encuentra justificado, cuestión que ha sido abordada en el apartado primero de los fundamentos de esta resolución, no se trata de si se ha cometido una irregularidad a una norma con rango de ley sino si se ha infringido o no la Constitución. La propia Constitución veda determinadas materias al decreto-ley, en cuyo caso sí estaríamos en presencia de una norma inconstitucional (STC 29/1982), que son las relativas a las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y

libertades de los ciudadanos regulados en el título I, al régimen de las comunidades autónomas y el derecho electoral, circunstancia que no se da en el presente caso.

Por último, cabe afirmar que el Tribunal Constitucional es cauteloso al momento de enjuiciar los actos del legislador, señalando que «el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no imponga constricciones al poder legislativo y respete sus opciones políticas» no debiendo olvidarse el dogma básico de todo el sistema democrático, según el cual la ley es expresión de la voluntad popular, como expresamente dice el preámbulo de la Constitución (STC 108/1986).

QUINTO. Por último hay que señalar que si bien es cierto que el Tribunal Constitucional, en Sentencia 107/1996, declara que la adscripción obligatoria a las Cámaras Oficiales de Comercio recogida en la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, no vulnera el derecho fundamental de asociarse en su vertiente del derecho de no asociación, también lo es que el propio Tribunal es tibio a la hora de mantener la constitucionalidad de la pertenencia obligatoria a las Cámaras de Comercio cuando dice: «No estamos pues en la zona de certeza negativa del concepto jurídico indeterminado que es la dificultad y dentro de la cual resulta lícita a este Tribunal la destrucción de la presunción de constitucionalidad de la ley, sino en la zona de incertidumbre o penumbra, en la que ha de reconocerse al legislador un "amplio margen de apreciación"».

No existe, por tanto, un claro pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la afiliación obligatoria a las Cámaras de Comercio y por ende al pago del recurso cameral permanente, sino que deja al margen de libertad del legislador la opción que estime más adecuada.

Sentados estos presupuestos, y de acuerdo con la opinión unánime de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 2 de marzo de 2011, y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, el Defensor del Pueblo resuelve, en relación con lo contenido en el artículo 162.1.a) de la Constitución española y el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

Se solicitó a esta Institución por un gran número de titulares de instalaciones fotovoltaicas que, en uso de la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución, el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, interponga recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, publicado en el Boletín Oficial del Estado, número 312, el 24 de diciembre de 2010.

El mencionado Real Decreto-ley ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional con un objeto que coincide sustancialmente con las solicitudes planteadas, por lo que dado que la intervención del Defensor del Pueblo, así como su apreciación acerca de la inconstitucionalidad o no de las normas sometidas a su consideración ha de ceñirse a los casos en que su actuación resulte absolutamente imprescindible, ya que, de no inter-

venir, no habría pronunciamiento alguno por parte de nuestro más alto tribunal sobre normas de constitucionalidad cuestionada, tras la reunión de la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, celebrada el 24 de marzo de 2011, en la que esta conoció e informó sobre la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, se consideró procedente no hacer uso en la presente ocasión de la legitimación que le confiere el artículo 162.1 de la Constitución.

Dicho criterio de no intervención se fundamenta en la necesaria neutralidad de la Institución y en la necesaria ponderación y mesura en el ejercicio de la legitimación que el Defensor del Pueblo ostenta para recurrir ante el Tribunal Constitucional leyes y disposiciones con fuerza de ley, dada la trascendencia jurídica de su empleo y la repercusión que una medida de esta naturaleza puede tener.

No obstante, un estudio pormenorizado de la situación derivada de la nueva normativa pone en evidencia la necesidad de una regulación estable del sector eléctrico y, teniendo también en cuenta el cambio del panorama desde la aprobación del citado real decreto-ley, tanto por el incremento constante del precio del petróleo, a consecuencia del conflicto existente en los países productores, como por los problemas generados en dicho momento por el terremoto en la planta Fukushima en Japón que suponen una desconfianza en la seguridad de la energía nuclear se valoró la formulación de una recomendación al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para que estudiase la posibilidad de ordenar el aumento de producción de horas equivalentes de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas, distinguiendo además entre las diferentes zonas climáticas de España y para que, con el fin de evitar situaciones de incertidumbre se proceda a elaborar una normativa estable y clara para el sector eléctrico en régimen especial.

A su vez, se planteó la necesidad de conocer el acceso a las actuales líneas ICO para la financiación de la actividad de energía fotovoltaica afectada por el mencionado real decreto-ley, previstas en la disposición final cuadragésima quinta de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

Diversas organizaciones sindicales, asociaciones de consumidores y organizaciones no gubernamentales, solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 43, de 19 de febrero, y convalidado por el Congreso de los Diputados el día 10 de marzo. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El primer argumento sobre la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, alude al incumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 86.1 de la Constitución.

Tres requisitos en cuanto a los decretos-ley están recogidos en el artículo 86 de la Constitución española, configurando tres bloques definidos: a) la exigencia de que el decreto-ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad; b) la limitación en cuanto a la materia sobre la que puede incidir, quedando excluida la regulación de las instituciones básicas del Estado, de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución española, del régimen de las Comunidades Autónomas ni al derecho electoral general,

y c) la necesidad, por último, de que los decretos-ley sean sometidos inmediatamente al Congreso de los Diputados para su debate y votación de totalidad, en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación, con objeto de que se convalide por el mismo.

En cuanto al primer requisito, el Tribunal Constitucional ha establecido un criterio reiterado de interpretación amplia de las condiciones que contempla el artículo 86.1 de la Constitución para permitir que el Gobierno pueda dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decretos-ley, e incluso ha mantenido explícitamente (STC 6/1983, FJ 5.º) que «nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley».

En la STC 29/1982 (FJ 3.º) a propósito de la valoración de la situación en que se puede aprobar un decreto-ley, el Tribunal Constitucional plantea que «sin perjuicio del posible y ulterior control jurídico constitucional que corresponde a este Tribunal Constitucional, en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuando la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad requiere el establecimiento de una norma vía decreto-ley».

En la misma sentencia se señala que la propia naturaleza discrecional de la decisión adoptada permitirá tan solo rechazar la definición de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad «en supuestos de uso abusivo y arbitrario».

Para poder valorar si el Gobierno se encontraba amparado por presupuesto habilitante para dictar el Real Decreto-ley 2/2011, es decir, si se dictó en un caso de extraordinaria y urgente necesidad, es preciso acudir a los factores en su conjunto que le hayan aconsejado dictar el real decreto-ley de referencia, tales factores se encuentran reflejados en el preámbulo de la norma, donde textualmente se dice:

> La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de garantizar por parte de los poderes públicos las bases para la existencia de un sistema financiero competitivo y sólido que facilite la intermediación entre los poseedores de recursos financieros y quienes tienen necesidades de inversión. Un sistema financiero bien estructurado constituye la principal garantía de que la economía productiva de un país puede disponer de la financiación que requiere para desarrollarse al máximo de su capacidad, generando riqueza y creación de empleo. Puede concluirse que todo este proceso se encuentra basado en la confianza, en la integridad de las instituciones y el buen funcionamiento de los mercados.

Continúa el preámbulo señalando que:

> «... las entidades han venido también reaccionando a las dificultades que presenta el entorno actual adoptando medidas tales como el incremento de su base de depósitos minoristas, la racionalización de sus costes de estructura, el reforzamiento de su capital y el saneamiento de sus activos. Así, el conjunto del sistema bancario español desde enero de 2008 hasta el cierre de 2010 reconoció y asumió perdidas en el valor de los activos por un importe equivalente al 9 por ciento del PIB mediante la dotación de provisiones específicas netas, que lógicamente han aminorado sus resultados, la utilización del fondo de provisión genérica y por reconocimiento de «valor razonable» contra reservas en los procesos de integración de cajas de ahorros. Además han llevado a cabo una recapitalización por un importe aproximado del 3 por ciento del PIB, siendo a día de hoy el nivel de solvencia del conjunto de nuestro sistema muy notable, con un nivel de TIER 1 del 9,6 por ciento de los activos ponderados por riesgo, según los últimos datos disponibles.
>
> Siendo esta la situación actual de nuestro sistema financiero, la evolución de los últimos meses de las tensiones financieras en el entorno de la zona euro ha generado dudas sobre la capacidad del sistema financiero español. Constituyendo la confianza el pilar últi-

mo de un sistema financiero, esta percepción corre el riesgo de crear una dinámica indeseable en tanto en cuanto estos elementos de incertidumbre pueden dificultar aún más el acceso a la financiación por parte de las entidades, lo que a su vez incrementaría la percepción de riesgo dificultando el flujo de crédito hacia la economía, erosionando la capacidad de crecimiento, en un proceso de negativa retroalimentación.

Resulta, por tanto, indispensable impedir el desarrollo de dicha dinámica y eliminar inmediatamente toda incertidumbre en relación con nuestro sistema financiero y, por extensión, con el conjunto de nuestra economía. Para ello, es necesario garantizar que cada una de las entidades que componen el sistema bancario español presentan unos niveles de capital de máxima calidad suficientes para disipar cualquier duda no solo sobre su solvencia actual, sino también sobre su solidez frente a todo tipo de escenarios, incluidos aquellos poco favorables aún cuando tengan una probabilidad de materialización remota.

De esta forma se afianzará la confianza en el sistema bancario español, lo que facilitará el acceso a la financiación a todas las entidades contribuyendo con ello al logro del objetivo fundamental de cualquier sistema bancario, esto es, la fluida canalización del ahorro hacia la inversión.

En este contexto, el presente real decreto-ley responde a un doble objetivo: de un lado, reforzar el nivel de solvencia de todas las entidades de crédito, mediante el establecimiento de un nivel elevado de exigencia con relación al capital de máxima calidad, con objeto de disipar cualquier duda sobre su solvencia; y acelerar la fase final de los procesos de reestructuración de las entidades, a través del marco indispensable creado por el Real Decreto-ley 11/2010. Estos objetivos garantizarán la función del sector financiero de canalizar el crédito a la economía y que en el caso de las cajas de ahorros se compagina con el objetivo indispensable del mantenimiento de su obra social.

Las medidas contempladas en el presente real decreto Ley se articulan en dos grandes bloques el reforzamiento del capital de las entidades y la adaptación del FROB como instrumento público para facilitar la nueva capitalización exigida.

A la anterior fundamentación hay que añadir las constantes referencias que se hacen en el preámbulo a la actual coyuntura económica española que exige actuaciones para el correcto funcionamiento del sistema financiero y la necesidad de confianza en el mismo, así como la exigencia de un esfuerzo en el sector. Además, en los debates parlamentarios para la convalidación del Real Decreto-ley 2/2011 la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda explicó ampliamente los motivos que han llevado a la aprobación del real decreto-ley, entre los que se encuentra la reordenación del sector y el fortalecimiento de su solvencia, asegurando que las entidades estén en disposición de absorber el impacto de la crisis y contribuir activamente a financiar la recuperación económica sostenida. La justificación de la necesidad de adopción de las medidas en el momento de aprobación del real decreto-ley las resume la Ministra de la siguiente forma:

Sin embargo, y a pesar de estos avances, en los últimos meses se han venido produciendo tensiones financieras en el entorno de la zona euro, tensiones agravadas con las circunstancias que ha atravesado Irlanda y que han hecho que haya tenido que solicitar una ayuda financiera en el entorno europeo. Como saben, la confianza es el pilar fundamental de un sistema financiero, por lo que se considera indispensable seguir andando en la línea de las reformas estructurales iniciadas con el fin de eliminar cualquier incertidumbre que pueda existir de los mercados sobre nuestro sistema financiero, y por extensión sobre el conjunto de nuestra economía. Disipar elementos de incertidumbre afianzará la confianza en el sistema bancario español, y eso facilitará el acceso a la financiación a todas las entidades. De esta manera podrán cumplir su función esencial: canalizar el ahorro a las nece-

> sidades de gasto de las familias españolas y sobre todo a la financiación de las pequeñas y medianas empresas, elemento esencial de nuestro tejido empresarial.
>
> Se hace, por tanto, imprescindible garantizar que cada una de las entidades que componen nuestro sistema financiero, sea cual sea su forma jurídica, presente unos niveles de capital de máxima calidad, suficientes para eliminar cualquier duda, no solo sobre su solvencia actual sino también sobre su resistencia frente a todo tipo de escenarios adversos, aunque su materialización efectiva sea verdaderamente hipotética. Por ello, y a través del real decreto-ley que hoy les presento, planteamos un compromiso de máxima transparencia y establecemos unos requisitos de solvencia muy exigentes para preservar la confianza de los mercados en la solidez de nuestro sistema financiero y con ello que nuestras entidades puedan operar con normalidad en los mercados internacionales.

Desde el primer momento el Tribunal Constitucional ha manifestado, STC 6/1983, fundamento jurídico 5.º, que la utilización del real decreto-ley se estima legítima «en todos aquellos casos en que haya que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta».

El control de la situación por el Tribunal Constitucional de la valoración efectuada por el Gobierno para la adopción de dicho instrumento normativo implica «la definición por el mismo de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan de manera que estas últimas guarden relación directa o de congruencia con la situación que trata de afrontar» (STC 182/1997, FJ 3.º).

En el presente caso no cabe duda de que existe una relación directa entre el alcance de los objetivos generales y las medidas adoptadas que, además, según se ha señalado anteriormente, han sido ampliamente razonadas tanto en el preámbulo del real decreto-ley como en los debates de la sesión de convalidación en el Congreso de los Diputados.

La idoneidad del real decreto-ley para regular situaciones económicas ha sido mantenida por el Tribunal Constitucional.

> El decreto-ley es un instrumento constitucionalmente lícito para afrontar coyunturas económicas problemáticas, sin que le corresponda al Tribunal Constitucional valorar la oportunidad de las medidas o el coste económico y social del retraso que derivaría de la adopción aislada como ley de esas reformas de la estructura económica (STC 23/1993, FJ 5.º).

Una vez sentado que el Real Decreto-ley 2/2011 reúne el primer requisito exigido por el artículo 86 de la Constitución española y que por tanto el Gobierno cuenta con el presupuesto habilitante para usar esta potestad normativa, está claro que no traspasa los límites materiales exigidos constitucionalmente a este instrumento normativo, y los solicitantes no hacen referencia a ninguno de ellos.

En el presente supuesto se trata de medidas de carácter económico referidas al sistema financiero, basadas en la necesidad de reforzamiento de su solvencia y de la confianza en el mismo para hacer frente a la crisis y colaborar a superar la misma, garantizando el flujo de crédito a la economía real, a las familias, también a las empresas para ayudar al crecimiento económico y a la creación de empleo. Materia no vedada a la regulación mediante decreto-ley por no hallarse incluida en el artículo 86.

En este sentido el Tribunal Constitucional ha manifestado que:

> La necesidad de sanear las cuentas de la Hacienda pública para ajustar la economía española a la nueva situación de crisis parece, pues, ineludible.
>
> Estos factores llevan a concluir que la apreciación de que existía una situación de extraordinaria necesidad efectuada por los órganos a quienes incumbe la dirección política del Estado, justificaba la adopción de la medida dentro de los estrictos límites que el artículo 86.1 de la Constitución española impone al uso de su potestad normativa excepcional de dictar decretos-ley (STC 182/1997, FJ 4.º).

De todo ello se deduce que el real decreto-ley es un instrumento adecuado para hacer frente a la adopción de medidas sobre el sector financiero en una situación de crisis económica como la que se está atravesando.

En cuanto al último requisito, el real decreto-ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados en sesión de 10 de marzo de 2011.

SEGUNDO. En cuanto a la posible vulneración del artículo 14 de la Constitución española por la discriminación que supone la aplicación del artículo 1 del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para las cajas de ahorros a quienes exige mayor porcentaje de capital principal que a los bancos, hay que tener en consideración la doctrina elaborada por el alto tribunal, en reiteradas sentencias, sobre el principio de igualdad:

a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (por todas, SSTC 76/1990, FJ 9 A); y 214/1994, FJ 8 B).

e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la ley impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, FJ 3.º; 75/1983, FJ 2.º; 6/1984, FJ 2.º; 209/1988, FJ 6.º; 76/1990, FJ 9.º; 214/1994, FJ 8.º; 9/195, FJ 2.º; 164/1995, FJ 7.º; 134/1996, FJ 5º; 117/1998, FJ 8.º; y 46/1999, FJ 2.º, por todas).

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento normativo igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica. La STC 62/1987, fundamento jurídico 2.º, hace un recordatorio de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la igualdad en los siguientes términos:

> Esta doctrina general, declarada, entre otras, en las SSTC 49/1982, de 14 de julio; 2/1983, de 24 de enero; 60/1984, de 16 de mayo; 63/1984, de 21 de mayo, y 49/1985, de 28 de marzo, distingue entre el principio de igualdad en la ley, de carácter material dirigido a garantizar la identidad de trato de los iguales, y el principio de igualdad en la aplicación de la ley, de carácter predominante formal, cuya finalidad no es que la ley reciba siempre la misma interpretación, sino impedir que se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada de cambio de criterio que pueda reconocerse como tal; conforme a esta concepción, la igualdad ante la ley no constituye un mandato de igualdad absoluta que obligue en todo caso al tratamiento igual de supuestos iguales, pues ello sería contrario a la propia dinámica jurídica, una de cuyas manifestaciones es la razonable evolución en la interpretación y aplicación de la legalidad que impide conferir a los precedentes un efecto de vinculación perpetua y autoriza a un mismo órgano, administrativo o judicial, el modificar criterios anteriores, siempre que ofrezca una fundamentación suficiente y no arbitraria, obtenida a través de razonamientos objetivos y generales.
>
> De acuerdo con dicha doctrina, la vulneración del principio de igualdad ante la ley requiere la presencia de dos presupuestos esenciales: La aportación de un término válido de comparación que acredite la igualdad de supuestos y un cambio de criterio inmotivado o con motivación irrazonable o arbitraria (STC 62/1987, FJ 2.º).

El artículo 14 de la Constitución no prohíbe, en consecuencia, toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades:

> La igualdad sólo es violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (STC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3.º).

Así, el citado principio «no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido en un Estado social y democrático de Derecho para la efectividad de otros valores que la Constitución consagra. Lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14 de la Constitución, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada (STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 3.º).

Conviene recordar también que el Tribunal Constitucional ha venido insistiendo en numerosas sentencias en que la diferencia de trato no constituye en todos los casos una discriminación vedada por el artículo 14 de la Constitución española y que para que la misma se produzca «no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley» (por todas, STC 49/1982, FJ 2.º).

El principio de igualdad significa, pues, en aplicación de los fundamentos jurídicos sostenidos repetidamente por el Tribunal Constitucional, que a supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir, como hemos expresado, una suficiente justificación de tales diferencias que aparezca al mis-

mo tiempo como «fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados».

Así pues, las desigualdades no generan una discriminación constitucionalmente prohibida, en cuanto que el artículo 14 de la Constitución española «no implica la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad» (STC 83/1984, entre otras).

Diversidad no es discriminación ni es situación por sí sola que contravenga el artículo 14 de la Constitución, como también viene manteniendo esta Institución en aplicación de los principios jurisprudenciales repetidamente citados.

Como específicamente sostiene el Tribunal Constitucional (Auto 301/1985) «puede el legislador diferenciar los efectos jurídicos que haya de extraer de supuestos de hecho disímiles, en atención a la consecución de fines constitucionalmente lícitos», lo que resulta especialmente esclarecedor para el supuesto al que se refiere el presente acuerdo.

Efectivamente, mientras que los bancos son sociedades anónimas con el objetivo de obtener el máximo beneficio que reparten entre sus socios en forma de dividendo y lo acumulan con cargo a reservas, las cajas de ahorro son entes de carácter social y aunque su actividad se ejerce en el mismo sector no cuentan, al menos todavía, con la misma naturaleza. Así pues son diferentes en origen y en forma, por lo que representan el claro ejemplo de supuestos de hecho de dirímeles aun cuando ambas estén conceptuadas como entidades de crédito.

No hay, por tanto, en la diversidad de tratamiento una violación autónoma del artículo 14 de la Constitución española, máxime cuando, como en el presente caso, son razones de interés general las que llevan a la actual regulación y además la norma se aplica a todos los que se encuentran por igual y las diferencias que su aplicación pueda producir son las derivadas de las distintas posiciones que cada uno ocupa en el mercado.

TERCERO. Para los solicitantes la nueva regulación propicia la desaparición de las cajas de ahorros, lo que impide la libertad de empresa, reconocida en el artículo 38 de la Constitución, pero este razonamiento no puede compartirse. En efecto, la libertad de empresa consiste en «iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial» (STC 83/1984, de 24 de junio, FJ 3.º), pero esta libertad puede encontrarse justificadamente sometida a limitaciones en razón del interés público de la actividad desarrollada a través de las entidades de crédito. La misma banca privada encuentra muchos condicionantes en su ejercicio y su formación, sin duda atendiendo a la trascendencia económica de la misma y especiales riesgos en su gestión.

Hay que tener en cuenta que el artículo 38 de la Constitución española establece el derecho a la libertad de empresa, pero no de manera absoluta, sino condicionado a unos límites en el marco de la economía de mercado y de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación. Pero estos límites siempre han de respetar el contenido esencial de la libertad de empresa. Por tanto la cuestión está en conocer ese contenido esencial de un derecho, respecto de lo cual la STC 11/1981, fundamento jurídico 8.º, afirma:

Para despejar el primer aspecto, resulta esencial conocer cuál va a ser el «contenido esencial» de la libertad de empresa, pues a él, especialmente, es al que alude la reserva de ley establecida en el artículo 53.1 CE, anteriormente citado. Como paso previo, conviene concretar qué se entiende por contenido esencial de un derecho. La respuesta la encontramos en la jurisprudencia constitucional, concretamente en la ya clásica STC

11/1981, de 8 de abril, que señala dos caminos a seguir, que no son alternativos, sino complementarios:

> El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar el derecho. Según esta idea (...) constituye el contenido esencial de un derecho aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea recognoscible como perteneciente al tipo descrito y sin los cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales.
>
> El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido de derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.

Aplicando esta doctrina a la libertad de empresa, se ha delimitado en la STC 225/1993, fundamento jurídico 3.º:

> ... el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial. De manera que si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial «en libertad», ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general.

De la doctrina jurisprudencial expuesta se pueden, por tanto, desglosar los elementos o facultades concretas inherentes a la libertad de empresa, que conforman lo que se ha denominado su núcleo duro: la libertad de acceso al mercado, la libertad de ejercicio y la libertad de cesación en el mercado. Por lo que, en un principio, podría parecer que sería contraria a la Constitución cualquier norma que afectara a alguno de estos elementos. Circunstancias que no se dan en el real decreto-ley analizado, toda vez que adopta unas normas en una situación muy especial y que pretenden reconducir y fortalecer la solvencia del sistema financiero y de los sujetos que en él operan. A ello hay que añadir, como dijo el Tribunal Constitucional, STC 49/1988, que las cajas de ahorros son entidades especiales y conviene recordar que el artículo 38 CE se refiere a empresas privadas, es decir, a organizaciones que tienen ánimo de lucro y garantizan la economía de mercado.

La libertad de empresa en cuanto a libertad de ejercicio y permanencia en el mercado está sujeta a las variaciones del mismo, máxime en un sector tan regulado como el sistema financiero cuya función esencial es canalizar el crédito a la economía. Por todo ello, no puede considerarse, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, que existan fundamentos suficientes para sostener que la disposición objeto de reproche

haya incurrido en la presunta vulneración del artículo 38 del texto constitucional. En esta línea el artículo 128.1 de la Constitución española es prueba de que la garantía de la propiedad privada ni la iniciativa privada tiene carácter absoluto.

CUARTO. Se pretende la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, al no respetar el principio de seguridad jurídica, que el artículo 9.3 de la Constitución española predica de las normas, pues cuando se estaba abordando la transformación de las cajas de ahorros para adaptarlas a las últimas normas dictadas en la materia se procede a la aceleración de este proceso.

El principio de seguridad jurídica es «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad», es un conjunto equilibrado de estos principios, de tal suerte que permita promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad (STC 27/1981; 99/1987; 227/1988; 150/1990) aunque ello no quiere decir que no tenga valor en sí mismo (STC 99/1987; 225/1998).

Cuando se alude a la seguridad jurídica hay que referirse a la certeza de la norma y en la norma, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, en Sentencia 104/2000, cuyo fundamento jurídico 7.º, dice textualmente:

> Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, como la claridad del legislador y no la confusión normativa. En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (fundamento jurídico 7.º).

El principio de seguridad jurídica constitucional también ha sido abordado en Sentencia 126/1987, llegando a la conclusión de que este principio no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de una determinada regulación, en los siguientes términos:

> Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso (fundamento jurídico 11.º).

Sentencia 129/1987, fundamento jurídico 5.º:

> Tampoco vulnera el mismo el principio de seguridad jurídica, se afirma en el fundamento jurídico 6.º apartado c), al tratarse de una norma claramente formulada y formalmente publicada, no merecedora del atributo de incierta: las modificaciones operadas por el precepto en cuestión están en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerme ni inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone: finalmente, y como se indica en la sentencia mencionada, no hay tampoco indicios de arbitrariedad en los preceptos que se cuestionan, que representa la opción del poder legislativo para configurar una determinada materia, siendo necesario que aparezca, para apreciar la presencia de arbitrariedad, que la falta de proporción entre los fines perseguidos

y los medios empleados implique un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza [FJ 4.º.a) y b)]: lo que, como se ha indicado, no es aquí apreciable.

No se puede tachar de arbitraria una norma por la adopción de medidas para la adaptación de un sector a la realidad socioeconómica a que han de enfrentarse cuando existe un motivo lícito que lo justifica y estas suponen un medio idóneo y proporcionado al fin. Así el problema una vez más se centra en si existe presupuesto habilitante para que el uso de un decreto-ley por el Gobierno se encuentra justificado, cuestión que ha sido abordada en el apartado primero de los fundamentos de esta resolución.

Por último, cabe afirmar que el Tribunal Constitucional es cauteloso al momento de enjuiciar los actos del legislador, señalando que «el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no imponga constricciones al poder legislativo y respete sus opciones políticas» no debiendo olvidarse el dogma básico de todo el sistema democrático, según el cual la ley es expresión de la voluntad popular, como expresamente dice el preámbulo de la Constitución (STC 108/1986). Es cierto que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión, pero también lo es que la situación de tensión del sistema financiero requiere en todo momento una reacción rápida del legislador o del Gobierno para que sus decisiones puedan ser eficaces.

Por lo que respecta a las consideraciones efectuadas por el Banco Central Europeo en el Dictamen de 9 de marzo de 2011, nada tienen que ver con la posible constitucionalidad de la norma pues se refieren a sus consecuencias para la economía. Lo mismo puede afirmarse sobre el incumplimiento de la Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de autoridades nacionales.

Sentados estos presupuestos, y de acuerdo con la opinión unánime de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 16 de mayo de 2011 y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, la Defensora del Pueblo (e. f.) resuelve, en relación con lo contenido en el artículo 162.1.a) de la Constitución española y el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

Se presentaros varias solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma. A continuación se recogen las resoluciones adoptadas por la Institución.

I

Una asociación solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición mencionada y, en concreto, contra diversos preceptos relativos al medio ambiente.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud se dirige exclusivamente contra las modificaciones operadas por el Real Decreto-ley 8/2011 sobre el texto refundido de la Ley de Aguas, la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, la Ley del Ruido, la Ley de Res-

ponsabilidad Medioambiental, la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera y la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 34).

La alegación primordial se encuentra en la falta de participación pública en la elaboración del Real Decreto-ley 8/2011. Pero ha de partirse inmediatamente de que la Ley 27/2006, que regula el derecho de participación pública en materia de medio ambiente, no resulta aplicable a la elaboración de un decreto-ley. A nuestro juicio, no son aplicables a los decretos-ley las reglas sobre participación en cuanto que el concepto de «autoridad pública» no incluye al Gobierno en su función de dictar legislación de urgencia (art. 2.4.3 Ley 27/2006). Ello es así porque el Gobierno-legislador es legislador, y porque la invocación por el Gobierno de la extraordinaria y urgente necesidad impide de suyo la exigencia formal de un «anteproyecto» que pueda someterse a discusión con participación del público o de los órganos consultivos cualesquiera. Se trataría entonces de verificar si en efecto había extraordinaria y urgente necesidad; de no ser así, entonces un decreto-ley puede ser impugnado por inconstitucional (art. 86 de la Constitución) pero no por vulnerar la legislación sobre participación pública en materia de medio ambiente (Ley 27/2006, derecho de la Unión Europea, Convenio de Aarhus), con la matización que se hace enseguida.

Antes debe señalar esta Defensoría que, sin lugar a dudas, con la promulgación de un decreto-ley no le parece que pueda irse contra la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre acuerdos no legislativos del Consejo de Ministros o sobre la elaboración (administrativa) de reales decretos.

Ha de desestimarse pues la alegación sobre que la falta de participación de quien tiene derecho (legal) a ello en la elaboración de una norma que le afecta supone vulneración de los artículos 24 y 105 de la Constitución, pues esta Defensoría, por lo ya dicho antes, no encuentra que pueda faltarse con la promulgación de un decreto-ley a ningún derecho de participación legalmente reconocido, ni habría por ello causa de nulidad de pleno derecho de un decreto-ley. Sin embargo, este aspecto ha de ser complementado, más adelante, con otras consideraciones que vendrán a matizarlo.

No hay vulneración del artículo 9 CE por el Real Decreto-ley 8/2011 porque el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, es decir la Administración General del Estado, no haya ajustado su actuación (que no sería actuación legislativa) a la Constitución o al Convenio de Aarhus o a la Ley 27/2006. Cabalmente el ministerio no tiene ninguna posibilidad de «facilitar» la participación del público en la elaboración de los reales decretos-ley, por la definición constitucional de esta forma de legislación. No hay pues en este caso, a nuestro entender, vulneración del artículo 23, ni del 24 como ya se indicó, en cuanto, además, el Real Decreto-ley 8/2011 no «afecta» a la solicitante en sus derechos ni intereses legítimos, dada la índole de la disposición promulgada por el Gobierno.

No habiendo infracción de la normativa ambiental, como son el Convenio de Aarhus o la Ley 27/2006, puede deducirse entonces que no hay tampoco, al menos desde esta perspectiva, vulneración del artículo 45 de la Constitución. Y los mismos razonamientos hechos valen para desestimar las alegaciones relativas al artículo 103, pues ni siquiera cabe admitir que haya habido una «tramitación» del Real Decreto-ley 8/2011 por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, ni por tanto le es exigible a este «actuar con sometimiento pleno a la ley» donde no tiene formalmente reconocida ninguna actuación. Ante un decreto-ley la única actuación sometida a la ley y al derecho (estrictamente, a la Constitución) es la del Gobierno-legislador. Ni el Real Decreto-ley 8/2011 vulneraría el artículo 105 por falta de audiencia a las asociaciones interesadas en

su elaboración, dado que la audiencia reconocida en este precepto es de configuración legal. En el caso límite, la elaboración de un decreto-ley empieza y acaba durante una sesión extraordinaria del Consejo de Ministros, sin más requerimientos directos que los impuestos por el artículo 86 de la Constitución. Naturalmente que un decreto-ley puede vulnerar otros artículos de la Constitución, pero no es el caso en los términos que aduce la entidad solicitante, como ha quedado razonado. Cumple ahora examinar los términos alegados relativos a este precepto constitucional.

Ahora bien, antes cabe señalar que si se dedujera una vulneración del artículo 86, y de ello un motivo de inconstitucionalidad, entonces podría entrar de nuevo en consideración el derecho de participación, pues no resultaría admisible a nuestro juicio que la finalidad de un decreto-ley fuese evadir la participación del público en la elaboración de decisiones de contenido ambiental. Lo anterior sería una consecuencia del parecer del Defensor del Pueblo plasmado en las propuestas, aceptadas por la Administración General del Estado y que son invocadas por la entidad solicitante; una decisión tomada mediante ley ordinaria requiere antes de un proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros, y este requiere un anteproyecto preparado por el departamento ministerial competente, y entonces a este sí le serían de aplicación las propuestas de esta Defensoría acerca de la participación ciudadana. Pero veremos que este aspecto de la cuestión no puede tenerse en cuenta en la presente resolución como motivo de inconstitucionalidad, sino solo a los efectos expositivos y de argumentación, como se hace en el FUNDAMENTO TERCERO.

SEGUNDO. El artículo 86 podría verse vulnerado por el Gobierno al dictar el Real Decreto-ley 8/2011 si, al modificar leyes ambientales, afectara a derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución.

A nuestro juicio la entidad solicitante no aduce razones convincentes de que haya acaecido tal vulneración de derechos constitucionales. El artículo 45 CE no queda ipso facto vulnerado porque se promulgue un decreto-ley en materia ambiental. Es directamente aplicable aquí la asentada jurisprudencia del Tribunal Constitucional de que, buscando una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, la prohibición constitucional de afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos debe ser entendida de tal modo que no se reduzca a la nada el decreto-ley, de un lado; ni de otro se permita que por decreto-ley se regule el *régimen general* de los derechos, deberes y libertades del título I (STC 329/2005, FJ y sentencias allí citadas). Esta Defensoría no deduce del Real Decreto-ley 8/2011 ninguna regulación general del artículo 45. De las demás limitaciones materiales, o reserva negativa delimitada en el artículo 86 CE, ninguna es expresamente mencionada por los solicitantes, ni por cierto condujo a ningún grupo parlamentario a votar en contra la convalidación.

Sin embargo, la solicitud se refiere expresamente al presupuesto habilitante del decreto-ley, la existencia de extraordinaria y urgente necesidad, pero en alegación sólo dirigida contra un concreto aspecto: la exención de la garantía financiera obligatoria, que según la solicitud no será exigible hasta dentro, como pronto, de dos años, en que se dicte la orden ministerial que así lo imponga. Esta alegación merece un examen especial porque, a juicio de esta Defensoría, no es en absoluto evidente que la regla del Real Decreto-ley 8/2011 señalada, concretamente su artículo 32 *modificación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental,* haya sido promulgada con ocasión de una explicitada situación de necesidad extraordinaria y urgente que requiriera una medida como la adoptada.

Se hará el examen en dos pasos, primero exponiendo en forma sumaria la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca del alcance exigible a este presupuesto habilitante de los decretos-ley, la extraordinaria y urgente necesidad de promulgarlos; a continuación, se aplicará esta jurisprudencia al caso que nos ocupa.

Un juicio al efecto debe basarse, como determina el TC, en dos fundamentos: los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno en la aprobación, que han de ser explicitados en forma razonada; y la necesaria conexión entre la situación definida y la medida adoptada para atenderla.

En cuanto a los motivos explicitados por el Gobierno, han de ser normalmente los del preámbulo del decreto-ley y los expresados en el debate parlamentario de convalidación y en el expediente de elaboración del decreto-ley. En el presente caso el preámbulo carece de una justificación directa y expresa de la necesidad de modificar la Ley 26/2007, ni menos de que sea una necesidad extraordinaria y urgente. De otro lado, nada se opone a encontrar que se da el supuesto habilitante mediante un razonamiento a partir de deducciones obtenidas de manifestaciones expresas, y cabe racionalmente pensar en que en el presente caso podría ser así.

En cuanto al debate parlamentario, basta señalar que, consultado el diario de sesiones, esta Defensoría no encuentra elementos expresos que justifiquen que la necesidad de promulgar la disposición legislativa aquí tratada fuera extraordinaria ni urgente. La explicación de la Vicepresidenta del Gobierno de Asuntos Económicos y Ministra de Economía y Hacienda se refirió sin embargo a medidas «para dar el máximo impulso posible a las iniciativas vinculadas con el desarrollo de nuevas formas de actividad económica y de generación de empleo». Para comprobar si esto, y expresiones análogas generales, es señal de los elementos descriptivos de la extraordinaria y urgente necesidad, a añadir a que no hubiera votos contrarios a la convalidación, es necesario ponerlos en relación con las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 8/2011.

La regla del Real Decreto-ley 8/2011 que nos interesa es la contenida en su artículo 32, que modifica la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental. Recuérdese que ese precepto forma parte de la sección 3.ª (modificación de diversas leyes para su adaptación a la disposición adicional 8.ª de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, en materia de licencias locales de actividad) del capítulo VI del Real Decreto-ley 8/2011 (medidas de simplificación administrativa).

La solicitud señala que la modificación legislativa viene a suponer, en síntesis, la exención de los operadores de las actividades que cumplan unos criterios y condiciones, a determinar ulteriormente por reglamento, de constituir la garantía financiera hasta ahora obligatoria.

El texto del Real Decreto-ley 8/2011 es el siguiente:

Artículo 32. Modificación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, queda modificada como sigue:

Uno. Se añade un nuevo apartado d) al artículo 28, con la siguiente redacción:

«d) Los operadores de las actividades que cumplan con los criterios y condiciones de exclusión que se establezcan reglamentariamente, de acuerdo con la disposición final tercera, quedarán exentos de constituir garantía financiera obligatoria, y por tanto de

elevar una propuesta a la autoridad competente para la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 24.3.»

Dos. Los apartados a) y b) del artículo 29 quedan redactados como sigue:

«a) Los derivados de las obligaciones del operador reguladas en el artículo 17.

b) Los derivados de las obligaciones del operador reguladas en los artículos 19 y 20. En la medida que dichos daños afecten a las aguas, a las especies silvestres y a sus hábitats o a las riberas del mar y de las rías, los gastos garantizados se limitan a los encuadrados dentro del concepto de «reparación primaria» definido en el apartado 1.a) del anexo II».

Tres. Se añade un nuevo párrafo al apartado 1 del artículo 30 con la siguiente redacción:

> «La cobertura de la garantía financiera obligatoria nunca será superior a 20.000.000 euros. En cualquier caso la constitución de esta garantía por la cobertura máxima no exime a los operadores de elevar una propuesta a la autoridad competente para la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 24.3».

Según esto, la modificación supone las siguientes determinaciones al entender de esta Defensoría, expuestas en el orden lógico:

1. Se modifica el régimen legal de la garantía financiera obligatoria exigible a los operadores de las actividades incluidas del anexo III de la Ley 26/2007, o sea las actividades económicas o profesionales que causan daños ambientales o generan amenazas inminentes de que tales daños ocurran, aunque no exista dolo, culpa o negligencia (se presume, salvo prueba en contrario, que esos operadores han causado el daño o la amenaza inminente cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo; art. 3.1 de la ley), mediante la inclusión de una nueva exención, a sumar a las tres ya existentes; entonces:

1.1. Se trata ahora de que ya no es obligatorio para ciertos operadores de las actividades incluidas del anexo III de la ley constituir de una garantía financiera que les permita hacer frente a la responsabilidad ambiental inherente a la actividad que pretendan desarrollar (Sección 1.ª. Garantía financiera obligatoria, capítulo IV. Garantías financieras de la Ley 26/2007).

1.2. En efecto, desaparece esta obligación para los operadores de las actividades que cumplan unos criterios y condiciones de exclusión a determinar reglamentariamente. Quedan exentos de constituir garantía financiera.

1.3. Quedan también exentos de elevar propuesta a la autoridad competente para la aplicación del procedimiento del artículo 24.3 de la ley (la autoridad debe justificar la cuantía utilizando el método reglamentario, previa consulta a las comunidades autónomas; método que se basa en criterios técnicos que garanticen una evaluación homogénea de los escenarios de riesgo y de los costes de reparación asociados a cada uno; y que asegure una delimitación uniforme de las coberturas necesarias para cada actividad o instalación; este procedimiento ha quedado determinado por Real Decreto 2090/2008).

1.4. Las exenciones, por tanto y en general, pueden ahora aplicarse a la explotación de instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada, las actividades sujetas a control de riesgos inherentes a accidentes graves en que intervengan sustancias peligrosas, de gestión de residuos, los vertidos (en aguas interiores superficiales, o en aguas subterráneas, o en aguas interiores y mar territorial) sujetos a autorización, vertido o

inyección de contaminantes en aguas superficiales o subterráneas sujetas a permiso o registro, captación y represamiento de aguas sujetos a autorización; fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado, liberación en el medio y transporte in situ de sustancias y preparados peligrosos, de productos fitosanitarios o de biocidas; transporte de mercancías peligrosas o contaminantes; instalaciones que liberen a la atmósfera sustancias contaminantes; utilización confinada, liberación intencional en el medio y transporte de microorganismos modificados genéticamente; traslado transfronterizo de residuos; gestión de los residuos de las industrias extractivas; y explotación de los lugares de almacenamiento de carbono (v. anexo III de la Ley 26/2007).

2. Las modificaciones en el artículo 29 de la ley suponen simplemente, aunque su trascendencia no parezca simple ni trivial a esta Defensoría, eliminar de cada uno de los dos párrafos aludidos el inciso «siempre que el daño que se pretenda evitar o limitar haya sido originado por contaminación». Este precepto de la ley se remite a las obligaciones del operador en cuanto a prevención y evitación de nuevos daños y a reparación y sus medios (arts. 17, 19 y 20 de la ley). Parece solo una mejora de la redacción legislativa; aunque su sentido y finalidad no resultan evidentes, la eliminación del inciso supone enfatizar la regla general, aumentar la seguridad jurídica, no disminuirla.

3. Aunque el Real Decreto-ley 8/2001 dice literalmente que se «añade» un nuevo párrafo al apartado 1 del artículo 30, lo cierto es que se añade un inciso a la redacción original de ese apartado (que era: «La cobertura de la garantía financiera obligatoria nunca será superior a 20.000.000 euros»), inciso referido a que la constitución de la garantía por la cobertura máxima no exime a los operadores de elevar su propuesta a la autoridad competente, para que esta determine, tras su comprobación, cuál es la cantidad que se debe garantizar. Se trata pues, a juicio de esta Defensoría, de una aclaración, sobre la necesidad de someterse al procedimiento administrativo.

Por tanto, lo relevante para enjuiciar la solicitud objeto de la presente resolución se encuentra a nuestro juicio en la primera modificación, apartado 1 anterior de nuestra exposición, es decir el nuevo apartado d) añadido al artículo 28 de la Ley 26/2007.

La entidad solicitante la califica de «reforma trascendente», pues la legislación española (de transposición de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril) optó por exigir la garantía financiera obligatoria para *todas* las actividades de su anexo III; la exención de algunas supondría una excepción no amparada en la directiva. Además, no le parece que haya ahí ninguna «simplificación administrativa» ni relación con las «licencias locales de actividad»; ni que para tal modificación concurriera extraordinaria ni urgente necesidad.

Esta Defensoría ve que dos de estos argumentos de la solicitante han de ser tenidos en consideración, aunque el primero —la falta de amparo en el Derecho de la UE— no tenga relevancia constitucional (pero sí puede tenerla en el seno de las relaciones de Derecho europeo, que no son ni pueden ser objeto de esta resolución). El segundo, sobre la ausencia de conexión con la simplificación administrativa o con las licencias de actividad, no parece estimable, pues salvo arbitrariedad o total incoherencia, que esta Defensoría no encuentra, el hecho de incluir en un decreto-ley nuevas reglas sobre responsabilidad ambiental en un lugar sistemáticamente poco apropiado no lo convierten en inconstitucional. El tercer argumento sí es directamente relevante. Tratamos en consecuencia sólo ese tercer argumento, enjuiciar si la modificación viene exigida ante una situación de necesidad extraordinaria y urgente.

Dice la solicitud que la exigencia de garantía financiera obligatoria impuesta por la Ley 26/2007 no es exigible a día de hoy, pues la disposición final cuarta la difiere a la aprobación de una orden ministerial, efectivamente dictada el 22 de junio del presente año (Orden ARM/1783/2011), cuyo objeto es establecer el orden de prioridad y el calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria. Es decir, el Real Decreto-ley 8/2011 aduciría circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad para modificar la Ley de Responsabilidad Medioambiental cuando la obligación (sobre la que recae la modificación, o sea la exención de que tratamos) no será exigible, como pronto, hasta dentro de dos años.

Parece, en efecto y a primera vista, difícil de admitir que haya extraordinaria y urgente necesidad de que, cuando todavía no es exigible la garantía financiera obligatoria, ni lo será hasta como pronto junio de 2013, se reforme la ley para eximir de la garantía a unos operadores indeterminados, pues se trata de quienes operen en actividades que cumplan con criterios y condiciones que ni siquiera el Real Decreto-ley 8/2011 predetermina mínimamente, sino que se determinarán después, reglamentariamente. Es una remisión reglamentaria virtualmente en blanco, y por tanto estamos ante una exención en blanco, cabalmente una deslegalización, que entonces no debería ser acometida por un decreto-ley.

Pero esta primera impresión queda desvirtuada por la constatación siguiente, en dos pasos: primero, «El desarrollo de la crisis financiera internacional y sus consecuencias en España han llevado al Gobierno, en los últimos meses, a adoptar diversas medidas para reforzar la capacidad de respuesta de la economía española, intensificar las previsiones de apoyo a quienes se encuentran en situaciones más difíciles en razón de la crisis y dar el máximo impulso posible a las iniciativas vinculadas con el desarrollo de nuevas formas de actividad económica y de generación de empleo» (comienzo del preámbulo del Real Decreto-ley 8/2011, expresivo de una situación, general pero real y manifiesta, de necesidad extraordinaria (fuera de lo normal) y urgente (que no admite demora) ante la que es necesario reaccionar; segundo, la medida adoptada consiste, en suma, en que deje de ser exigible la constitución de una garantía financiera, un coste cierto, aunque indeterminado y por el momento sólo futuro, o sea en el que no se ha incurrido, deja de serlo, deja de ser absolutamente coste, con certeza, de modo que ya no cabe hablar siquiera de indeterminación de su montante ni de su eventualidad, y esto encaja sin roce en las ideas de refuerzo de la capacidad de respuesta económica, de intensificación de previsiones de apoyo a quienes padecen más dificultades e impulsar al máximo las iniciativas de desarrollo de nuevas formas de actividad y de generación de empleo.

Por tanto, esta Defensoría considera que no podría argumentarse que eximir de constituir una garantía financiera no es una decisión adoptada en julio pasado por necesidad perentoria y anormal, es decir, extraordinaria y urgente. Así, la alegación no puede ser estimada.

TERCERO. A partir de lo anterior, esta Institución ha de complementarlo valorando si la modificación legislativa acometida, confrontada con la petición recibida de formulación de recurso de inconstitucionalidad, guarda relación y cuál es esta con los derechos comprendidos en el título I de la Constitución y, en particular, con los valores superiores del ordenamiento jurídico propugnados en su artículo 1.1, por si pudieran verse conculcados por el Real Decreto-ley 8/2011. En realidad buena parte del examen está ya hecho y, como queda dicho, ahora basta complementarlo.

Es convicción de esta Defensoría que el deber de velar por el medio ambiente (art. 45 CE) está íntimamente anudado al derecho a participar en las decisiones ambientales (principalmente en este caso, art. 105 CE). Ya ha quedado razonado que la Ley 27/2006, del derecho de participación pública en materia de medio ambiente, no resulta aplicable a la elaboración de un decreto-ley. Pero encontramos que el artículo 105 resulta aplicable a un aspecto esencial, donde necesariamente habrá audiencia a las asociaciones interesadas conforme a las propuestas aceptadas por la Administración e invocadas por la entidad solicitante: al modificarse el régimen legal de la garantía financiera obligatoria exigible a los operadores de las actividades incluidas del anexo III de la Ley 26/2007, desaparece la obligación para los operadores de las actividades que cumplan unos criterios y condiciones de exclusión *a determinar reglamentariamente*. La elaboración de tal reglamento es esencial, pues quedó dicho que, a nuestro entender, la remisión hecha por el real decreto-ley es virtualmente en blanco. Ese trámite de audiencia, ineludible, no sanaría los defectos de participación que padeciera un decreto-ley, que insistimos, esta Defensoría no considera que vulneran la Constitución, pero sin duda sanará cualesquiera defectos de participación que no hayan alcanzado relevancia constitucional. De no darse tal participación, estaríamos ante un reglamento ilegal, y además contrario a los artículos 45 y 105 CE, pero tal asunto no es objeto de la presente resolución.

Esta Defensoría llega pues a la convicción de que las funciones que constitucionalmente tiene atribuidas por el artículo 54 CE, dentro del capítulo cuarto del mismo título I, como garante de las libertades y derechos fundamentales, no le imponen en este caso el deber de hacer uso de la legitimación activa que le confiere el artículo 162.1.

II

Mediante escrito con registro de entrada del 1 de agosto de 2011, una ciudadana solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 21, referido a la imposición obligatoria de la inspección técnica de edificios ITE, del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud se dirige exclusivamente contra el artículo 21 del Real Decreto-ley 8/2011, cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 21. Obligatoriedad de la inspección técnica de edificios.

1. Los edificios con una antigüedad superior a 50 años, salvo que las Comunidades Autónomas fijen distinta antigüedad en su normativa, destinados preferentemente a uso residencial situados en los municipios señalados en la disposición adicional tercera, deberán ser objeto, en función de su antigüedad, de una inspección técnica periódica que asegure su buen estado y debida conservación, y que cumpla, como mínimo, los siguientes requisitos:

a) Evaluar la adecuación de estos inmuebles a las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.

b) Determinar las obras y trabajos de conservación que se requieran para mantener los inmuebles en el estado legalmente exigible, y el tiempo señalado al efecto.

2. Las actuaciones contenidas en este artículo se aplicarán en la forma, plazos y condiciones que regulen las Comunidades Autónomas. Los municipios podrán establecer sus propias actuaciones en el marco de los mínimos estatales y autonómicos.

3. Las inspecciones realizadas por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderán su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes.

La petición sostiene que este precepto vulnera el artículo 47 de la Constitución porque impone como obligatoria la ITE. Es manifiesto para esta Defensoría que tal razonamiento no puede aceptarse, principalmente porque el derecho a una vivienda digna es un derecho a «disfrutar» de una vivienda, y carece por tanto directamente de contenido patrimonial. Se trata del derecho a poder atender una necesidad elemental y básica de las personas, un elemento primordial de su dignidad, que tiene o puede tener efectividad mediante cualquier tipo de título patrimonial; es decir, que la vivienda puede ser en propiedad, en alquiler, en uso o habitación, incluso sin título expreso alguno, en nuda propiedad o cualquier otro imaginable. No es un derecho a ser «propietario» o «inquilino» de una vivienda.

Sin duda la solicitante quiere referirse no al artículo 47, sino al 33 sobre el derecho de propiedad, es decir a los títulos patrimoniales que relacionan a las personas con las cosas, en este caso con las viviendas; o mejor dicho y en términos de la ley, con «los edificios... destinados preferentemente a uso residencial», y ni siquiera a todos ellos, pues se añaden restricciones por antigüedad, localización municipal, y todo ello en función de los objetivos —completamente propios, estos sí, del derecho a disfrutar de una vivienda digna— de la seguridad, la salubridad, la accesibilidad y el ornato. Y es sabido que esos objetivos tienen, en efecto, forma de obligación común, no exigible a los ocupantes de las viviendas sino a sus titulares (título patrimonial), sean o no ocupantes.

La obligación, por otro lado, no es superflua, ni indiscriminada ni abusiva; al contrario, esta Defensoría la encuentra por completo justificada (en modo alguno contradictoria) con el artículo 47 del texto fundamental. Sin duda la ley, más que «el Estado», hace recaer sobre los ciudadanos *titulares de inmuebles residenciales* las obligaciones de mantenimiento de bienes, que *pueden* exceder su capacidad económica en determinados casos; es decir, ello no ha de ocurrir siempre. Y el hecho es que el derecho de propiedad inmobiliaria es, y siempre ha sido, no sólo un haz de derechos, sino también de deberes y obligaciones; es un estatuto jurídico, consecuente con la apropiación privada de un trozo de suelo de cuyo uso quedan excluidos los demás.

De ello se deduce que la solicitud no puede prosperar. Esta Defensoría no encuentra que la responsabilidad de las personas por los bienes de su titularidad pueda confrontarse sin más con la del Estado porque la capacidad de este «sería indeterminada al poder subir los impuestos para atender más responsabilidades». Las cargas sobre un propietario pueden ser excesivas en casos determinados, y ello no las hace equivalentes a una expropiación. El deber legal de conservación no fue estatuido por el texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo de 2008, sino que es un deber mucho más antiguo, y sólo se impone a los *dueños* de los predios, no a cualquier usuario de los predios. Resulta a esta Defensoría un deber muy anudado al Estado social de la Constitución de 1978, pues no puede cargarse sobre el Estado ni sobre los demás el deber de que cada cual cuide de lo suyo; de otro modo el derecho de propiedad resultaría vacío en su aspecto pasivo y sólo consistiría en la faz activa, es decir en el derecho (legítimo) de un propietario a excluir del uso del bien a todos los demás, y a

apropiarse (sin obligación de distribuirlo con nadie) de la totalidad del precio si vende el bien, o de la renta si lo alquila, etcétera.

Precisamente porque las edificaciones son o pueden ser bienes de un valor económico elevado en proporción a los ingresos de las personas, tenemos entonces un activo con que hacer frente a las cargas del deber de conservación. En fin, se trata de una discusión en la que habría que hacer tantas matizaciones y distinciones que nos conduciría a una resolución de desmesurada extensión. Ocurre sin embargo que no es ello en absoluto necesario, porque esa es una cuestión patrimonial, con la que puede estarse más o menos de acuerdo pero en la que el Real Decreto-ley 8/2011 entra con una decisión que no vulnera la Constitución. Por el contrario, quienes habitan —sin ser dueños— viviendas en mal estado considerarán que por fin se ha establecido una regla general que obligará a los propietarios más desaprensivos a acometer las mínimas obras de conservación que se niegan a acometer de grado, gracias al resultado de una ITE.

Esta Defensoría no niega que la solicitud sea irrazonable, al contrario la solicitante se expresa atinadamente a nuestro entender y en forma coherente con su pretensión, pero en términos que no son del ámbito de la constitucionalidad de las normas, que son los únicos términos que pueden ser aquí considerados.

La obligación genérica de la ITE no solo no resulta a esta Defensoría contraria a la Constitución, sino completamente congruente con el derecho constitucional a una vivienda *digna*, como exige el artículo 47. La alegación relativa a los términos competenciales relativos a las comunidades autónomas carece de base manifiestamente; lo mismo que la referida a que «el ornato carece del nivel constitucional del derecho al disfrute de una vivienda», pues se trata más bien de un deber no constitucional frente a un derecho constitucional.

SEGUNDO. Acerca de la alegada vulneración del artículo 86 de la Constitución, por cuanto el artículo 21 del Real Decreto-ley 8/2011 no se encontraría amparado en el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, esta Defensoría considera que tampoco es una alegación viable.

En efecto, ya a primera vista no resulta difícil admitir que había extraordinaria y urgente necesidad, pues «El desarrollo de la crisis financiera internacional y sus consecuencias en España han llevado al Gobierno, en los últimos meses, a adoptar diversas medidas para reforzar la capacidad de respuesta de la economía española, intensificar las previsiones de apoyo a quienes se encuentran en situaciones más difíciles en razón de la crisis y dar el máximo impulso posible a las iniciativas vinculadas con el desarrollo de nuevas formas de actividad económica y de generación de empleo»; así figura en el comienzo del preámbulo del Real Decreto-ley 8/2011, expresivo de una situación, general pero real y manifiesta, de necesidad extraordinaria (fuera de lo normal) y urgente (que no admite demora) ante la que es necesario reaccionar. Por tanto, esta Defensoría considera que no podría argumentarse que imponer en tales circunstancias la obligación general de la ITE no es una decisión adoptada, en julio pasado, por necesidad perentoria y anormal, es decir extraordinaria y urgente. Como dice el mismo preámbulo, «en el marco asimismo de las políticas dirigidas a la consecución de un medio urbano más sostenible, el real decreto-ley generaliza la inspección técnica de edificios, estableciendo su obligatoriedad y sus requisitos esenciales». Esta Defensoría considera que, en las actuales circunstancias, la consecución de un medio urbano más sostenible es inaplazable. Así, la alegación no puede ser estimada.

Esta Defensoría llega pues a la convicción de que las funciones que constitucionalmente tiene atribuidas por el artículo 54 CE, dentro del capítulo cuarto del mismo título I, como garante de las libertades y derechos fundamentales, no le imponen en este caso el deber de hacer uso de la legitimación activa que le confiere el artículo 162.1.

Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para la aplicación del Convenio Internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico.

Distintas asociaciones, una comunidad de regantes, una federación de comunidades de regantes, dos colegios profesionales y varios ciudadanos, a título individual, solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera del real decreto-ley mencionado. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

Las resoluciones no fueron completamente idénticas como no lo eran las solicitudes; no obstante pueden exponerse de modo apreciablemente común a todas ellas.

PRIMERO. Las solicitudes se dirigen exclusivamente contra la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011. Consiste en modificar el texto refundido de 2001 de la Ley de Aguas añadiendo una disposición adicional 14.ª sobre competencias autonómicas en policía de dominio público hidráulico (en adelante, DPH). Sintéticamente, se asigna para las cuencas hidrográficas intercomunitarias a las Comunidades Autónomas que tengan competencia ejecutiva sobre tales facultades de policía:

1.º) El ejercicio de las funciones de inspección y control del DPH; inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones relativas al DPH; la realización de aforos, información sobre crecidas y control de la calidad de las aguas; la inspección y vigilancia de las obras derivadas de las concesiones y autorizaciones de DPH, y de las explotaciones de todos los aprovechamientos de aguas públicas, cualquiera que sea su titularidad y el régimen jurídico al que están acogidos; la dirección de los servicios de guardería fluvial; y en general, la aplicación de la normativa de policía de aguas y cauces. Estas funciones estaban hasta ahora asignadas a las comisarías de aguas de los organismos de cuenca estatales (Confederaciones hidrográficas, apartado 2 del art. 94 LA).

2.º) La tramitación de los procedimientos a que den lugar tales actuaciones hasta la propuesta de resolución.

Señala además la nueva disposición adicional que en el ejercicio de estas funciones será aplicable a los órganos competentes de las comunidades autónomas lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 94; es decir y también en síntesis: los agentes ambientales tienen el carácter de autoridad pública y están facultados para la entrada en los lugares sujetos a inspección, a practicar diligencias de investigación, toma de muestras y obtención de pruebas; y que los hechos constatados por los funcionarios de la Escala de Agentes Medioambientales formalizados en acta tienen presunción de certeza *iuris tantum*.

Las solicitudes aducen en síntesis:

— Que la reforma de la Ley de Aguas no vendría requerida por ninguna situación de necesidad extraordinaria y urgente, contra el artículo 86 CE.

— Que la reforma rompería el principio de unidad de cuenca del artículo 149.1.22.ª CE; generaría riesgos para la sociedad y los ciudadanos; supondría un incremento de costes de gestión de las cuencas, y provocaría una ruptura en la gestión única de la cuenca, contra la tendencia europea.

Atenderemos en este FUNDAMENTO el primer argumento. A los solicitantes el Real Decreto-ley 12/211 les resulta inconstitucional porque les parece clara la falta de extraordinaria y urgente necesidad requerida por el artículo 86 CE.

Un juicio al efecto debe basarse, como determina el TC, en dos fundamentos: los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno en la aprobación, que han de ser explicitados en forma razonada, y la necesaria conexión entre la situación definida y la medida adoptada para atenderla.

En cuanto a los motivos explicitados por el Gobierno, son normalmente los del preámbulo del decreto-ley y los expresados en el debate parlamentario de convalidación y en el expediente de elaboración del decreto-ley.

En el presente caso el preámbulo sólo dice que se busca con la nueva disposición adicional «dotar de mayor seguridad jurídica a las relaciones interadministrativas en materia de aguas, todo ello conforme a la reciente doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 30/2011, de 16 de marzo».

De esto sólo podría deducirse tácitamente que es extraordinaria y urgentemente necesario aumentar la seguridad jurídica y ajustar la Ley de Aguas a la jurisprudencia del TC, lo que no es una justificación directa y expresa. Ahora bien, nada se opone a encontrar que se da el supuesto habilitante mediante un razonamiento a partir de deducciones obtenidas de expresiones evidentes; y cabe racionalmente pensar en que, en el presente caso, podría ser así si se reconoce una situación de inseguridad jurídica intolerable o respecto de conformar la Ley de Aguas «a la reciente doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 30/2011». En fin, no considera esta Defensoría que la mención a la «seguridad jurídica» no pueda servir de justificación de la posibilidad de utilizar el decreto-ley. Piénsese en el período entre la promulgación del Estatuto de Andalucía y la STC sobre Estatuto, y en el subsiguiente período entre esta y su ejecución práctica: no es impensable que se dé inseguridad jurídica respecto de quién ha ejercido o ha de ejercer válidamente (o inválidamente) las funciones de policía, respecto de quién tramita y decide los procedimientos en curso, situación que el Real Decreto-ley 12/2011 vendría a atajar.

En cuanto al debate parlamentario, basta señalar que, consultado el diario de sesiones, esta Defensoría no encuentra que la Ministra de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino añadiera elementos descriptivos de una extraordinaria y urgente necesidad, ni tampoco los Diputados que intervinieron, salvo la representante de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, para manifestarse en contra, por cuanto habría sido exigible la participación del Consejo Nacional del Agua y del Consejo Asesor de Medio Ambiente; el voto consistió en abstenerse. Igualmente, el Grupo Popular opinó que la ministra no justificó en el debate «la urgencia y la excepcionalidad» de la «delegación» en que consiste la modificación legislativa; incluso señaló como signo en contrario que el Real Decreto-ley entrará en vigor el 28 de marzo de 2012, lo que parece contradecir la urgencia; pero asimismo el voto fue de abstención.

Por cierto e incidentalmente, este último reparo acerca de la entrada en vigor es inexacto: habría de desecharse inmediatamente que haya demora en la entrada en vigor pues, según su disposición final tercera, el Real Decreto-ley 12/2011 entrará en vigor el

28 de marzo de 2012, excepto la disposición adicional única y precisamente la disposición final primera, que entraron en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Por tanto, la reforma de la Ley de Aguas entró en vigor el 30 de agosto pasado.

Hay que tener en cuenta también que el decreto-ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados, en un debate en que no se solicitó la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia; por tanto, estamos ante un pronunciamiento de convalidación, que no sana los defectos intrínsecos en que un decreto-ley incurra, pero para el cual esta Defensoría ha de contar con una argumentación, contenida en la solicitud, que muestre cómo no había tal extraordinaria y urgente necesidad.

Por ello, la alegación no puede ser estimada por esta Institución, porque no se deduce directamente que no existiera extraordinaria y urgente necesidad y porque de los antecedentes y del debate parlamentario de convalidación se deduce la franca posibilidad de existencia. Quiere decirse que esta Defensoría no puede deducir positivamente que a la reforma legislativa (asignar a las Comunidades Autónomas conforme a sus Estatutos el *ejercicio* de funciones sobre el DPH; y la tramitación de los procedimientos consiguientes, hasta la propuesta de resolución) no le fuera intrínseca la necesidad de decidirla con urgencia, o sea sin demora; ni que no se trate de una necesidad extraordinaria, o sea una necesidad anormal; y ello tratándose como se trata de una reforma primordialmente organizativa.

Sin duda el TC tiene sentado que no le basta un juicio sobre propiedades intrínsecas, pues más bien exige que las razones se expliciten, que sean expresas; pero para esta Defensoría, en conexión con lo que se manifiesta más adelante, el ejercicio de su legitimación activa requiere una convicción que no se ha podido alcanzar a la vista de las solicitudes. Dicho de otro modo, no son consideradas unas solicitudes convincentes en este aspecto, más allá de su razonabilidad, es decir más allá de su evidente aptitud para ser objeto de un razonamiento.

En suma, y conforme a las exigencias del TC, esta Institución considera que en la presente utilización por el Gobierno de su potestad legislativa en casos de extraordinaria y urgente necesidad, esta habría quedado explicitada de forma suficiente aunque ciertamente mínima con la mención a la buscada seguridad jurídica; también considera que existe una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenirla. No puede compartir esta Defensoría que haya habido «notoria» falta de extraordinaria y urgente necesidad, ni el TC requiere una justificación equivalente para supuestos distintos, como puede ser el de la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Finalmente, a nuestro juicio no son aplicables a los decretos-ley las reglas sobre consultas, porque el Gobierno-legislador es legislador, y porque la invocación por el Gobierno de la extraordinaria y urgente necesidad impide de suyo la exigencia formal de un «anteproyecto» que pueda someterse a órganos consultivos. No encontramos que pueda faltarse a la Constitución con la promulgación de un decreto-ley, ni a ningún trámite de consulta *legalmente* reconocido, ni habría por tanto causa de inconstitucionalidad ni de nulidad de un decreto-ley.

[Algunas solicitudes alegan extensamente sobre la falta de participación pública en la elaboración del Real Decreto-ley 12/2011. Ha de partir esta Defensoría inmediatamente de que la Ley 27/2006, que regula el derecho de participación pública en materia de medio ambiente, no resulta aplicable a la elaboración de un decreto-ley. A nuestro

juicio, no son aplicables a los decretos-ley las reglas sobre participación en cuanto que el concepto de «autoridad pública» no incluye al Gobierno en su función de dictar legislación de urgencia (art. 2.4.3 Ley 27/2006). Ello es así porque el Gobierno-legislador es legislador, y porque la invocación por el Gobierno de la extraordinaria y urgente necesidad impide de suyo la exigencia formal de un «anteproyecto» que pueda someterse a discusión con participación del público o de los órganos consultivos cualesquiera. Se trataría entonces de verificar si en efecto había extraordinaria y urgente necesidad; de no ser así, entonces un decreto-ley puede ser impugnado por inconstitucional (art. 86 de la Constitución) pero no por vulnerar la legislación sobre participación pública en materia de medio ambiente (Ley 27/2006, derecho de la Unión Europea, Convenio de Aarhus), con la matización que se hace enseguida.

Antes debe señalar esta Defensoría que, sin lugar a dudas, la promulgación de un decreto-ley no puede ir contra la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre acuerdos no legislativos del Consejo de Ministros o sobre la elaboración (administrativa) de reales decretos. Por tanto, este grupo de alegatos han de ser directamente desestimados, tal jurisprudencia no resulta aplicable a este supuesto ni tiene pues aquí relevancia.

Ha de desestimarse también la alegación sobre que la falta de participación de quien tiene derecho a ella (derecho de configuración legal), en la elaboración de una norma que le afecta, supone vulneración de los artículos 24 y 105 de la Constitución. Esta Defensoría, por lo ya dicho antes, no encuentra que pueda faltarse con la promulgación de un decreto-ley a ningún derecho de participación legalmente regulado, ni habría por ello causa de nulidad de pleno derecho de un decreto-ley. Sin embargo, este aspecto ha de ser complementado, más adelante, con otras consideraciones adicionales.

No hay vulneración del artículo 9 CE por el Real Decreto-ley 12/2011 porque el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, es decir la Administración General del Estado, no haya ajustado su actuación (que no sería actuación legislativa) a la Constitución o al Convenio de Aarhus o a la Ley 27/2006. Cabalmente, el ministerio no tiene ninguna posibilidad de «facilitar» la participación del público en la elaboración de los reales decretos-ley, por la definición constitucional de esta forma de legislación. No hay pues en este caso, a nuestro entender, vulneración del artículo 23, ni del 24 como ya se indicó, en cuanto, además, el Real Decreto-ley 12/2011 no «afecta» a los solicitantes en sus derechos ni intereses legítimos, dada la índole de la disposición promulgada por el Gobierno.

Dado que no hay infracción de una normativa ambiental como son el Convenio de Aarhus o la Ley 27/2006, puede deducirse entonces que no hay tampoco, al menos desde esta perspectiva, vulneración del artículo 45 CE. Y los mismos razonamientos hechos valen también para desestimar las alegaciones relativas al artículo 103, pues ni siquiera cabe admitir que haya habido una «tramitación» del Real Decreto-ley 12/2011 por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, ni por tanto le es exigible a este «actuar con sometimiento pleno a la ley» donde no tiene formalmente reconocida ninguna actuación. Ante un decreto-ley la única actuación sometida a la ley y al derecho (estrictamente, a la Constitución) es la del Gobierno-legislador. Ni el Real Decreto-ley 12/2011 vulneraría el artículo 105 por falta de audiencia a las asociaciones interesadas en su elaboración, dado que la audiencia reconocida en este precepto es de configuración legal. En el caso límite, la elaboración de un decreto-ley empieza y acaba durante una sesión extraordinaria del Consejo de Ministros, sin más requerimientos directos que los impuestos por el artículo 86 de la Constitución. Naturalmente que un decreto-ley puede vulnerar otros artículos de la Constitución, pero no es el caso en los términos

que aducen los solicitantes, como ha quedado razonado. Cumple ahora examinar los términos alegados relativos a este precepto constitucional.

Antes cabe señalar que si se dedujera una vulneración del artículo 86, y de ello un motivo de inconstitucionalidad, entonces podría entrar de nuevo en consideración el derecho de participación, pues no resultaría admisible que la finalidad de un decreto-ley fuese evitar la participación del público en la elaboración de decisiones de contenido ambiental. Lo anterior sería una consecuencia del parecer del Defensor del Pueblo plasmado en las propuestas, aceptadas por la Administración General del Estado y que son invocadas por algunos solicitantes; una decisión tomada mediante ley ordinaria requiere antes de un proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros, y este requiere un anteproyecto preparado por el departamento ministerial competente, y entonces a este sí le serían de aplicación las propuestas de esta Defensoría acerca de la participación ciudadana. Pero veremos que este aspecto de la cuestión no puede tenerse en cuenta en la presente resolución como motivo de inconstitucionalidad, sino solo a los efectos expositivos y de argumentación.

Los argumentos relativos al Derecho de la UE no tienen relevancia constitucional, pues la única faceta conectada a ello, no haber sido utilizado en el Real Decreto-ley 12/2001 para una eventual transposición de Derecho derivado europeo, no supone infracción de la Constitución, sería un juicio de oportunidad legislativa que no cabe en la presente resolución. Por tanto, no cabe aquí entrar a valorar que el plazo de incorporación del Derecho de la UE a nuestro Derecho interno haya vencido, ni que se haya abierto por la Comisión Europea un expediente de infracción, ni que haya dado lugar a un Dictamen motivado de 18 de marzo de 2010, y a otro más de 27 de enero de 2011.]

SEGUNDO. Respecto de que la reforma rompería el principio de unidad de cuenca, y alegatos concomitantes, es decir, acerca de la posible inconstitucionalidad por vulneración del artículo l49.1.22.ª CE, precepto que reserva al Estado las competencias exclusivas sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, no encuentra esta Defensoría que el Real Decreto-ley 12/2011 incurra en tal vulneración.

Sin duda la doctrina del TC deja claramente sentada la prohibición de compartimentar *el régimen jurídico y la administración* de las aguas si es solo en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma. Sin duda también, en las cuencas intercomunitarias, al Estado le corresponde con carácter exclusivo legislar y ordenar, pero también administrar, conforme al principio de unidad de cuenca. En suma, es indiscutible que el artículo 149.1.22.ª CE viene a garantizar una «administración unitaria». Pero de ello no deduce esta Defensoría en modo alguno que el Real Decreto-ley 12/2011 venga a alterar tal esquema vertebral, pues se limita clara y expresamente a asignar a las CCAA, siempre que tengan asumida en sus Estatutos la correspondiente *competencia*, sólo y nada más que el *ejercicio* —ni siquiera la titularidad, titularidad que por tanto conserva el Estado— de funciones sobre el DPH; y la tramitación de los procedimientos consiguientes, hasta la propuesta de resolución, por tanto conservando el Estado ya no solo la titularidad sino también el ejercicio de la resolución final de esos procedimientos, es decir conservando la potestad de dictar la decisión final.

A juicio de esta Defensoría, el principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas no requiere insoslayablemente un gestor individual, ni la exigencia de una sola autoridad competente *para decidir* significa que haya de haber una sola y exclusiva autoridad competente para desempeñar todas las funciones, pues, por ejemplo, virtualmente todas las administraciones son competentes para colaborar en la administración

de las aguas. Por lo demás, no son canon de constitucionalidad la Ley de Aguas ni el Derecho de la UE.

No puede estimarse que el Real Decreto-ley 12/2011 suponga ninguna «fragmentación de cuencas», ni el ejercicio descentralizado de funciones de policía tiene por qué dificultar, al contrario, muy bien puede facilitar, la gestión unificada. No es cierto que el real decreto-ley establezca regla alguna por la cual una Comunidad Autónoma pueda ejercer en su territorio «de forma independiente» a como lo hagan las demás en los suyos respectivos, las funciones esenciales para la gestión sostenible de los recursos hídricos, como la inspección y control del dominio público y de las concesiones y autorizaciones, de forma que impidan irremisiblemente la gestión única. La dificultad de coordinación, por ejemplo, ante inundaciones, sequía o contaminación, no puede deducirse de una regla de asignación de funciones previas a la decisión, en un sentido muy concreto que se expone a continuación.

No puede dudarse de que el control, la vigilancia del dominio público hidráulico, la potestad sancionadora, son herramientas fundamentales para asegurar la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos. Pero no se deduce del Real Decreto-ley 12/2011 que deje ello de ser así, ni siquiera se deduce que en materia de policía del DPH en las cuencas hidrográficas intercomunitarias el Estado pierda, por completo, total ni absolutamente, sus facultades de policía; ni que ya no pueda el Estado siquiera participar en la tramitación de los procedimientos a que den lugar esas actuaciones hasta la propuesta de resolución; ni que los agentes fluviales estatales pierdan sus funciones ni necesarias prerrogativas. Esta Defensoría no deduce de la asignación descentralizada de funciones que necesariamente ello acarree que las cuencas intercomunitarias vayan a ser gestionadas de forma fragmentada.

Las solicitudes están a nuestro entender proyectando sobre la futura aplicación de una regla general de gestión descentralizada, solo parcialmente descentralizada según vemos, la constitucionalidad de la regla misma. De ahí que no puedan ser estimadas alegaciones tales como los «riesgos» derivados de la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011, ni la «grave amenaza» para el principio de unidad de gestión de las cuencas estatales. Tampoco se detecta ninguna «incertidumbre», pues la regla de asignación de funciones va referida claramente:

— a funciones de inspección, control y vigilancia:

○ del DPH;

○ del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones sobre el DPH;

○ de las obras por concesiones y autorizaciones de DPH;

○ de la explotación de todos los aprovechamientos de aguas públicas, de cualquier titularidad y régimen jurídico.

— a la realización de aforos, información sobre crecidas y control de la calidad de las aguas; la inspección y vigilancia;

— a la dirección de los servicios de guardería fluvial;

— en general, a la aplicación de las normas de policía de aguas y cauces; y

— a la tramitación de los procedimientos a que den lugar tales actuaciones hasta la propuesta de resolución.

Estas funciones, hasta ahora asignadas *solo* a las comisarías de aguas de los organismos de cuenca estatales (Confederaciones hidrográficas, apartado 2 del art. 94 LA), pasan a quedar *ejercidas* con las CCAA, pues no encuentra esta Defensoría que el Estado quede desapoderado (conserva la titularidad de las funciones), ni que deje de decidir, ni siquiera que no pueda avocar el ejercicio de algunas funciones en casos concretos. De interpretarse, lo cual resulta dudoso, que la asignación alcanza a la tramitación de concesiones y autorizaciones, es claro que en todo caso no alcanza a su resolución, es decir, a los actos administrativos mismos de concesión y autorización, que siguen siendo estatales, es decir, del organismo único de cuenca.

No puede estimarse que los necesarios conocimientos técnicos estén sólo en manos de las Confederaciones Hidrográficas, quienes siempre podrán (y deberán) poner su indudable experiencia y tradición en la gestión, en favor de todos, no sólo de las CCAA. Es muy cierto, por otro lado y consecuentemente con lo dicho, que en cuanto organismos autónomos estatales, las confederaciones tendrán que seguir funcionando y por tanto precisarán de sus medios presentes, e incluso mejorarlos. No lo es, por el contrario, que el Real Decreto-ley 12/2011 suponga «duplicidad de funciones» ni «encarecimiento de costes», es decir aumento de coste o sobrecoste, derivado todo de una imprescindible coordinación que *ya* es exigible entre las administraciones concernidas, mucho antes de la promulgación del real decreto-ley. No se comprende pues cómo la Administración estatal necesitaría dotarse de medios necesarios adicionales, como no sea para mejorar los ya existentes, para resolver las propuestas que le sean presentadas por las comunidades autónomas, propuestas que hasta ahora tocaba hacer a los organismos estatales, que asumían la poco menos que entera tramitación, tramitación de la que ahora se ven descargados, y que quizá puedan ser procedimientos en lo sucesivo tramitados en mejores condiciones de garantía y seguridad, y también celeridad, al encontrarse las confederaciones con expedientes ya instruidos que sólo (y nada menos) le toca revisar y resolver.

Esta Defensoría comparte que la nueva asignación de funciones operada puede ser considerada «amplia», pero no tanto como para deducir de ello que se rompa la homogeneidad de gestión. Sin duda estamos ante una cuestión opinable, de grado o de valoración, pero esta Defensoría no puede dejar de tomar como criterio de valoración la propia Constitución y la propia Ley de Aguas. Es preciso tener en cuenta el ámbito legislativo como canon de verificación de la homogeneidad de la gestión; otra cosa será lo que acaezca en la práctica, o sea en la aplicación de la Ley de Aguas, momento que no estamos juzgando aquí y en el que cualquier Administración, también la General del Estado, puede incurrir teóricamente en fórmulas de gestión que «fragmenten» indebidamente lo que debe tratarse de modo homogéneo. No es exacto que el nuevo texto de la Ley de Aguas establezca ninguna dirección «jerárquica» sobre la inspección o el control, ni siquiera en la vigilancia ni en los servicios de guardería fluvial. Primero, porque cabe siempre la dirección en términos no jerárquicos; segundo, porque no hay propiamente jerarquía en las relaciones competenciales (características entre administraciones distintas); tercero, porque de haber una relación de supremacía, esta se daría entre el organismo titular de la función (el organismo de cuenca) y la administración que sólo (y ciertamente, nada menos) la ejerce, pues ésta ejerce una función que no le es «propia», en una suerte de delegación de funciones; finalmente, porque no puede haber jerarquía en un sistema de gestión presidido por principios que siguen (y deben seguir) siendo los del artículo 14 de la Ley de Aguas: unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia, participación de los usuarios y respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, entre otros y

por citar los que aquí más importan. Si lo que se sostiene es la posición jerárquica de la Administración autonómica sobre sus agentes de vigilancia fluvial, sin duda existirá y no hay ahí inconstitucionalidad alguna; si lo que quiere darse a entender es que la dirección autonómica priva al organismo de cuenca de sus funciones de policía, que éste queda «sometido» a la dirección autonómica, a nuestro entender se está en un error de apreciación, tal vez comprensible pero infundado. El organismo de cuenca no pierde, a nuestro juicio, la titularidad de sus potestades de inspección, de control, de vigilancia, ni siquiera de sus servicios de guardería, que muy bien podrán seguir existiendo y sobre los cuales la dirección *funcional* corresponde al organismo de cuenca, como ente titular de la función. La jerarquía solo existe estrictamente en las relaciones intraadministrativas, en el seno de una misma Administración, no entre administraciones. Una Comunidad Autónoma nunca podrá, en materia de aguas intercomunitarias, imponer su criterio a la Administración estatal; al revés, esta sí podrá hacerlo sobre aquellas en casos límite de divergencia de apreciaciones, tal es la sustancia en la gestión homogénea del DPH. La Comunidad Autónoma siempre deberá, en materia de aguas intercomunitarias, aplicar la legislación estatal, atender al interés estatal, ejercer funciones de titularidad estatal, podría decirse llanamente que «pensar y actuar como Estado», pues lo son; a fin de cuentas los entes autonómicos son Estado y al ejercer funciones estatales habrán de actuar en atención a los intereses aguas arriba y aguas abajo, no solo ni principalmente a los intereses autonómicos. Ya desde la Sentencia 4/1981 el TC ha dejado sentado que el Estado queda colocado en una posición de superioridad sobre las CCAA y las entidades locales, en cuanto titular de unas competencias que expresan la superioridad de unos intereses (en nuestro caso, la gestión homogénea del agua —dominio público hidráulico, de titularidad estatal, titularidad que no es por cierto un título competencial— de las cuencas intercomunitarias) sobre otros. La actuación de la Administración estatal del agua no puede vaciar la competencia autonómica sobre policía de aguas, pero sí incidir en la policía de aguas mediante técnicas de cooperación, de coordinación, incluso dirigirle requerimientos (por ejemplo, art. 3 de la Ley 12/1983), pues aquí las CCAA no están ejecutando legislación propia, sino estatal. Incluso cabe la «revocación» del Real Decreto-ley 12/2011 mediante una ulterior disposición con rango de ley, para implantar (a nuestro entender, no necesariamente con rango de ley) un régimen funcional distinto, siempre que sea respetuoso con las competencias estatales (constitucionales) y autonómicas (estatutarias). En su función de administración y control del dominio público hidráulico (art. 23 Ley de Aguas), los organismos de cuenca pueden a nuestro entender, en términos de unidad de gestión, de desconcentración y descentralización, y sobre todo de coordinación y eficacia, impartir directrices de actuación sobre administración y control. En suma, la Constitución y la Ley de Aguas sólo permiten actuaciones *convergentes* de la Administración estatal y de las administraciones autonómicas, nunca divergentes —por contrarias a dichos principios—, ni tampoco paralelas —por ineficientes—.

El Real Decreto-ley 12/2011 puede y debe ser directamente interpretado como que asigna a las CCAA unas funciones que estas ejercerán *en favor* de la Administración estatal, que es la titular del DPH, en cuanto expresión este de un dominio de todos los ciudadanos, no de unos organismos en particular ni de ninguna autoridad en concreto. El dominio público hidráulico no es del lugar por donde discurre el agua, es de todas las personas. Posiblemente sean precisos protocolos concretos de actuación, para evitar actuaciones descoordinadas o disfuncionales, pero lo que en modo alguno la Constitución ni el Real Decreto-ley 12/2011 permiten es que las administraciones actúen en

forma divergente, confundiendo el interés general, el de todos, con presuntos intereses estrictamente «administrativos», que no existen ni ninguna ley reconoce ni ampara.

Así pues, la alegación no puede ser estimada. Esta Defensoría no deduce que por el Real Decreto-ley 12/2011 se decida «fragmentar la gestión de las cuencas intercomunitarias», ni que se otorgue «competencias» de policía de aguas a las comunidades autónomas en dichas cuencas. Las competencias han sido asumidas estatutariamente y en forma no declarada inválida por el TC; lo que el Real Decreto-ley 12/2011 hace es asignar *funciones*, que no es lo mismo que competencias, y además sin alcanzar a la titularidad de la potestad para decidir, es decir una función que no se entrega ni asigna a las CCAA. El Real Decreto-ley 12/2011 se ajusta a la doctrina del TC en cuanto el legislador estatal no ha concretado competencias estatales ni fragmentado la gestión de las aguas intercomunitarias; ni estas aguas dejan de formar un conjunto integrado ni éste deja de ser gestionado de forma homogénea por que las CCAA participen en la tramitación de procedimientos administrativos y en funciones de policía, ni hay ninguna compartimentación del régimen jurídico, ni tampoco hay por ello «compartimentación de la administración de las aguas». Los procedimientos administrativos resultantes serán en cada cuenca a lo sumo multifásicos, como ocurre con tantos procedimientos que no por ello dejan de ser unitarios y homogéneos.

TERCERO. En conexión con todo lo anterior, esta Institución ha valorado si la modificación legislativa acometida, confrontada con la petición recibida de formulación de recurso de inconstitucionalidad, guarda relación y cuál es esta con los derechos comprendidos en el título I de la Constitución y, en particular, con los valores superiores del ordenamiento jurídico propugnados en su artículo 1.1, por si pudieran verse conculcados por la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011.

A nuestro juicio, las solicitudes no aducen razones convincentes de que haya acaecido tal vulneración de derechos constitucionales. De las limitaciones materiales, o reserva negativa delimitada en el artículo 86 CE, ninguna es expresamente mencionada en las solicitudes.

Ha sido inmediato pues para esta Defensoría llegar a la convicción de que las funciones que constitucionalmente tiene atribuidas por el artículo 54 CE, dentro del capítulo cuarto del mismo título I, como garante de las libertades y derechos fundamentales, no le imponen en este caso el deber de hacer uso de la legitimación activa que le confiere el artículo 162.1. Esta convicción queda configurada además en que el sentido de un eventual recurso obedecería en el presente caso a criterios de organización de la administración pública del agua, sobre funciones además eminentemente técnicas y no de decisión final. Conforme a la labor que viene desarrollando el Defensor del Pueblo en estas materias, no guardaría coherencia con ella el ejercicio de nuestra legitimación constitucional, ni respondería a la naturaleza y finalidad de la Institución en este caso, donde se trata de una función distinta de la investigación de las quejas.

La Defensora del Pueblo en funciones resolvió no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal.

Mediante escrito presentado en el Registro General de esta Institución el 19 de septiembre de 2011, se solicitó a la Defensora del Pueblo (e. f.) la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad del Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de sep-

tiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En esta resolución se aborda el estudio del Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, desde la perspectiva de su acomodación a los principios constitucionales, al margen de otras consideraciones sobre el Impuesto sobre el Patrimonio que se plantean en la petición acerca de los destinatarios del mismo.

En primer lugar se van a tener en cuenta los aspectos formales de la norma, es decir, la posibilidad constitucional de regulación de la materia tributaria mediante real decreto-ley y, a continuación, se hará referencia a los principios constitucionales del sistema fiscal que el compareciente considera vulnerados.

SEGUNDO. Desde el punto de vista formal se fundamenta la petición de recurso de inconstitucionalidad en la adopción de la norma mediante real decreto-ley, teniendo la materia tributaria reserva de ley formal, por lo que se consideran vulnerados los artículos 31.3 y 133.1 de la Constitución.

Los decretos-ley están previstos en el artículo 86 de la Constitución con tres requisitos: a) la exigencia de que el decreto-ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad; b) la limitación en cuanto a la materia sobre la que puede incidir. En concreto, no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución española, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general; y c) la necesidad, por último, de que los decretos-ley sean sometidos inmediatamente al Congreso de los Diputados para su debate y votación de totalidad, en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación, con objeto de que se convalide por el mismo.

En cuanto al primer requisito, el Tribunal Constitucional ha establecido un criterio reiterado de interpretación amplia de las condiciones que contempla el artículo 86.1 de la Constitución para permitir que el Gobierno pueda dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decretos-ley, e incluso ha mantenido explícitamente (STC 6/1983, FJ 5.º) que «nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley».

En la STC 29/1982 (FJ 3.º) a propósito de la valoración de la situación en que se puede aprobar un decreto-ley, el Tribunal Constitucional plantea que «sin perjuicio del posible y ulterior control jurídico constitucional que corresponde a este Tribunal Constitucional, en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad requiere el establecimiento de una norma vía decreto-ley».

En la misma sentencia se señala que la propia naturaleza discrecional de la decisión adoptada permitirá tan solo rechazar la definición de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad «en supuestos de uso abusivo y arbitrario».

Para poder valorar si el Gobierno se encontraba amparado por presupuesto habilitante para dictar el Real Decreto-ley 13/2011, es decir, si se dictó en un caso de extraordinaria y urgente necesidad, es preciso acudir a los factores en su conjunto que le hayan aconsejado dictar el mismo; tales factores se encuentran reflejados en la exposición de motivos de la norma, donde textualmente se dice:

«... a la vista de la situación económica y presupuestaria se hace necesaria la adopción de la medida de manera inmediata, para garantizar la obtención de ingresos en los dos próximos ejercicios a fin de asegurar los objetivos de estabilidad asumidos por España.

La urgencia en la aprobación de estas normas se justifica, además, por la necesidad de dejar un tiempo suficiente para que las comunidades autónomas puedan ejercer, de así desearlo, sus competencias normativas en este escenario de recuperación del impuesto.

En este caso, es también necesario que los contribuyentes que lo van a ser por el impuesto puedan tener conocimiento con la mayor antelación posible de las obligaciones devengadas en este año y que les serán exigibles el año que viene, con respecto al corriente.

El conjunto de las anteriores circunstancias hace que concurra la extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución.»

Con todo, parece que el esfuerzo económico que se viene haciendo es insuficiente de momento para enfrentar la situación de crisis y así lo explica la Ministra de Economía y Hacienda en el debate para la convalidación del Real Decreto-ley 13/2011 cuando señala: «... la situación económica que estamos viviendo, cuya extensión en el tiempo y cuyas características han determinado la adopción de decisiones de naturaleza extraordinaria y urgente. Muchas de estas decisiones están ligadas al objetivo de la estabilidad y, como este es el caso, al de obtener recursos para poder garantizar los compromisos asumidos por España, por todas y cada una de las administraciones, y al mismo tiempo previendo que aporten más los que más tienen. La aprobación con el tiempo suficiente para que las comunidades autónomas puedan ejercer, si lo desean, sus competencias normativas y para que los ciudadanos conozcan con antelación la regulación que les es aplicable son razones que se suman a las anteriores para entender cumplido convenientemente el requisito constitucional habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad».

Desde el primer momento el Tribunal Constitucional ha manifestado, STC 6/1983, fundamento jurídico 5.º, que la utilización del real decreto-ley se estima legítima «en todos aquellos casos en que haya que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta».

El control de la situación por el Tribunal Constitucional de la valoración efectuada por el Gobierno para la adopción de dicho instrumento normativo implica «la definición por el mismo de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan de manera que estas últimas guarden relación directa o de congruencia con la situación que trata de afrontar» (STC 182/1997, FJ 3.º).

En el presente caso no cabe duda de que existe una relación directa entre el alcance de los objetivos de obtención de recursos y la necesidad de buscar los mismos donde los hay, a través de la rehabilitación de un impuesto dormido.

Una vez constatado que se dan los requisitos habilitantes para la aprobación de un real decreto-ley por el Gobierno, se pasa a comprobar si la materia regulada por el mismo está proscrita por la Constitución para esta forma normativa, tal y como sostiene el interesado en su escrito.

Según la doctrina del Tribunal Constitucional el artículo 86 no cierra el paso a cualquier regulación tributaria por decreto-ley, en cuanto de acuerdo con los artículos 31 y 133 la reserva de ley formal en materia tributaria ha de entenderse referida exclusivamente a los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la misma, esto es la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo. En palabras del propio Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 7 de la STC 189/2005:

> Centrado así el debate, lo primero que debemos subrayar es que, como señalamos en la STC 182/1997, de 28 de octubre, y hemos recordado recientemente en las SSTC 137/2003, de 3 de julio y 108/2004, de 30 de junio, del hecho de que la materia tributaria esté sujeta al principio de reserva de ley (arts. 31.3 y 133.1 y 3 CE) y de que dicha reserva tenga carácter relativo y no absoluto «no se deriva necesariamente que se encuentre excluida del ámbito de regulación del decreto-ley, que podrá penetrar en la materia tributaria siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no «afecte», en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas», límite material «que no viene señalado por la reserva de ley». A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del artículo 86.1 CE «no es, pues, al modo cómo se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, la tributaria en este caso (si tiene carácter absoluto o relativo y qué aspectos de dicha materia se encuentran amparados o no por dicha reserva), sino más bien al examen de si ha existido «afectación» por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I de la Constitución. Lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (FF 8, 6 y 7, respectivamente).
>
> Lo que acabamos de decir permite ya rechazar sin mayor dilación la alegada vulneración del artículo 86.1 CE que los Diputados recurrentes achacan a los artículos 4 y 5 del Real Decreto-ley 7/1996 por la sola circunstancia de que dichos preceptos pudieran incidir sobre una materia que, conforme a los artículos 31.3 y 133.1, ambos CE, estuviera reservada a la ley, dado que, como acabamos de señalar, lo relevante a estos efectos no es si el decreto-ley impugnado invade o no materias reservadas a la ley, sino si afecta a alguna de las materias que, conforme al texto constitucional, le están vedadas. Como señalamos en las citadas SSTC 182/1997, 137/2003 y 108/2004, en la sección segunda del capítulo II del título I de la Constitución, bajo la rúbrica «De los derechos y deberes de los ciudadanos», figura el artículo 31.1 CE, precepto que establece «un auténtico mandato jurídico, fuente de derechos y obligaciones», del que «se deriva un deber constitucional para los ciudadanos de contribuir, a través de los impuestos, al sostenimiento o financiación de los gastos públicos» (F 6, en las dos primeras sentencias, y F 7, en la tercera). Por ello este Tribunal, desde la STC 6/1983, de 4 de febrero —cuya doctrina fue seguida por las SSTC 41/1983, de 18 de mayo; 51/1993, de 11 de febrero; 182/1997, de 18 de octubre, 137/2003, de 3 de julio y 108/2004, de 30 de junio— ha incluido entre los deberes cuya afectación está vedada al decreto-ley, el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el artículo 31.1 CE.
>
> Esto sentado, es preciso recordar asimismo que, respecto de la interpretación de los límites materiales de la utilización del decreto-ley, hemos venido manteniendo siempre una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, de modo que «la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la Constitución («no podrán afectar») debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución... ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I» (SSTC 111/1983, 60/1986, 182/1997, 137/2003, y 108/2004). Posición que nos ha llevado a concluir que el decreto-ley «no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales del deber de contribuir», lo que exige precisar «cómo se encuentra definido dicho deber en la norma fundamental, concretamente en su artículo 31.1; y es que, como señalamos en la STC 111/1983, comprobar cuándo el decre-

to-ley «afecta» a un derecho, deber o libertad «exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho —en este caso, deber— afectado en cada caso» (por todas, STC 108/2004, de 30 de junio, F 7)».

La cuestión radica en el concepto de elementos esenciales del tributo y si el levantamiento de una bonificación forma parte de los mismos, de tal suerte que su regulación por decreto-ley no tenga encaje en la Constitución. Este problema se encuentra resuelto por el Tribunal Constitucional desde la STC 6/1983 cuya doctrina se confirma en la STC 182/1997, fundamento jurídico 8, cuando dice: «Pues ya hemos dicho que en el sistema constitucional español no rige de manera absoluta el principio de legalidad para todo lo atinente a la materia tributaria y que la reserva de ley se limita a la creación de los tributos y a su esencial configuración, dentro de la cual puede genéricamente situarse el establecimiento de exenciones y bonificaciones tributarias, pero no cualquier otra regulación de ellas ni la supresión de las exenciones o su reducción o la de las bonificaciones, porque esto último no constituye alteración de los elementos esenciales del tributo».

Se indica en la solicitud de interposición de recurso que el real decreto-ley, cuya inconstitucionalidad se pretende, afecta al deber general de contribuir lo que provoca la falta de idoneidad de la norma por la forma en que ha sido adoptada.

En este sentido es preciso tener en cuenta en cada caso en qué tributo concreto incide el decreto-ley, qué elementos del mismo resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate. Así, teniendo en consideración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hay que comprobar si el Impuesto sobre el Patrimonio, tal y como está configurado, constituye uno de los pilares esencial del sistema tributario.

En este punto se discrepa de los argumentos aportados por el interesado sobre la importancia y repercusión del Impuesto sobre el Patrimonio en la contribución de los ciudadanos, ya que en palabras de la Ministra de Economía y Hacienda este Impuesto está dirigido a «un número muy reducido de contribuyentes con una especial capacidad económica» a quienes se les pide un esfuerzo adicional para contribuir a la estabilidad económica. Estamos en una situación extraordinaria que requiere medidas excepcionales.

En la misma línea el Tribunal Constitucional, STC 137/2003, fundamento jurídico 7, considera adecuada a la Constitución una norma que modifica la cuantía de un impuesto porque «no ha alterado de manera relevante la presión fiscal que deben soportar los contribuyentes y, por consiguiente, no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario, de manera que no ha afectado a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el artículo 31.1 CE».

En cuanto al último requisito, el real decreto-ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados en sesión de 22 de septiembre de 2011, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de septiembre.

Por lo que respecta a la supuesta creación *ex novo* del Impuesto sobre el Patrimonio, alegada por el interesado, una vez más hay que discrepar de dicha afirmación, toda vez que queda clara la voluntad del legislador de mantener con vida el impuesto en la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, que, únicamente, creando una exención enervó la contribución por el mismo. Y ello es así, porque esta es la finalidad de las exenciones que, según el artículo 22 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria: «Son supuestos

de exención aquellos en que, a pesar de realizarse el hecho imponible, la ley exime del cumplimiento de la obligación tributaria principal». Actualmente el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, suprime dicha bonificación.

Todas estas razones llevan a considerar que el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, respeta la reserva de ley en materia tributaria, teniendo cabida en la Constitución.

SEGUNDO. En el escrito de petición de interposición de recurso de inconstitucionalidad se alega que el real decreto-ley incurre en irretroactividad constitucionalmente prohibida en el artículo 9.3 CE, lo que relaciona también con el principio de seguridad jurídica al adoptarse la norma en septiembre y tener vigencia para el ejercicio fiscal 2011.

Sobre la retroactividad en materia tributaria se pronuncia claramente el Tribunal Constitucional, entre otras, en Sentencia 182/1997, fundamento jurídico 11, en los siguientes términos:

Antes de nada, conviene recordar la doctrina de este Tribunal en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica en el ámbito tributario.

> a) En primer lugar, hemos declarado que «no existe una prohibición constitucional de la legislación tributaria retroactiva que pueda hacerse derivar del principio de irretroactividad tal como está consagrado» en el artículo 9.3 CE, pues el «límite expreso de la retroactividad *in peius* de las leyes que el artículo 9.3 de la norma suprema garantiza no es general, sino que está referido exclusivamente a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales... No cabe considerar, pues, con carácter general, subsumidas las normas fiscales en aquéllas a las que se refiere expresamente el citado artículo 9.3 CE, por cuanto tales normas no tienen por objeto una restricción de derechos individuales, sino que responden y tienen un fundamento propio en la medida en que son directa y obligada consecuencia del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica impuesto a todos los ciudadanos por el artículo 31.1 de la norma fundamental» (STC 173/1996, FJ 3.º, que se apoya en las SSTC 27/1981, FJ 10; 6/1983, FJ 3.º; 126/1987, FJ 9.º, y 150/1990, FJ 8.º). Así pues, «fuera de las materias respecto de las que el artículo 9.3 CE veta totalmente la retroactividad, es posible que se dote a la ley del ámbito de retroactividad que el legislador considere oportuno, disponiendo éste, por consiguiente, de un amplio margen de discrecionalidad política» (STC 150/1990, FJ 8.º). «La irretroactividad absoluta de las leyes fiscales podría hacer totalmente inviable una verdadera reforma fiscal» (SSTC 126/1987, 197/1992 y 173/1996, FJ 3.º).
>
> b) Ahora bien, también hemos declarado que «afirmar que las normas tributarias no se hallan limitadas en cuanto tales por la prohibición de retroactividad establecida en el artículo 9.3 CE, en tanto que no son normas sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, no supone de ninguna manera mantener, siempre y en cualquier circunstancia, su legitimidad constitucional, que puede ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva entre en colisión con otros principios consagrados en la Constitución (STC 126/1987, FJ 9.º), señaladamente, por lo que aquí interesa, el de seguridad jurídica, recogido en el mismo precepto constitucional» (STC 173/1996, FJ 3.º.4).
>
> c) Sobre el significado del principio de seguridad jurídica en este particular contexto, también hemos señalado que dicho principio, aun cuando no pueda erigirse en valor absoluto, pues ello daría lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente (STC 126/1987, FJ 11), ni deba entenderse tampoco como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal (SSTC 27/1981 y 6/1983), sí protege, en cambio, la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente pre-

visibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad (STC 150/1990, FJ 8.º).

Determinar, en consecuencia, cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera la seguridad jurídica de los ciudadanos es una cuestión que sólo puede resolverse caso por caso, teniendo en cuenta, de un lado, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, de otro, las circunstancias específicas que concurren en cada supuesto (SSTC 126/1987, FJ 11; 150/1990, FJ 8.º, y 173/1996, FJ 3.º).

d) Finalmente, como criterio orientador de este juicio casuístico, resulta relevante a tenor de la doctrina de este Tribunal, distinguir entre la retroactividad auténtica o de grado máximo, y la retroactividad impropia o de grado medio. En el primer supuesto, que se produce cuando la disposición pretende anudar sus efectos a situaciones de hecho producidas con anterioridad a la propia ley y ya consumadas, sólo exigencias cualificadas de interés general podrían imponer el sacrificio del principio de seguridad jurídica. En el supuesto de la retroactividad de grado medio o impropia, que se produce cuando la ley incide sobre situaciones jurídicas actuales aún no concluidas, la licitud o ilicitud de la disposición dependerá de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso que tenga en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso, es decir, la finalidad de la medida y las circunstancias relativas a su grado de previsibilidad, su importancia cuantitativa, y otros factores similares (STC 126/1987 FFJJ 11, 12 y 13, STC 197/1992, FJ 4.º y STC 173/1996, FJ 3.º)».

Según esta doctrina, la retroactividad puede ser auténtica o de grado máximo o impropia o de grado medio, siendo la primera la que se produce cuando la disposición se aplica a situaciones de hecho consumadas con anterioridad a la propia ley y, la segunda cuando la ley incide en situaciones jurídicas actuales aún no concluidas. Abunda el Tribunal admitiendo ambos tipos de retroactividad en materia tributaria con determinados matices, pues hay que valorar caso por caso.

Para conocer si estamos ante algún tipo de norma impositiva retroactiva hay que estar a la consumación del hecho imponible, momento en el cual surge la obligación tributaria, que se identifica con la fecha del devengo, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que, además, determina las circunstancias relevantes para la configuración de la obligación tributaria. En el caso concreto del Impuesto sobre el Patrimonio el devengo se produce el 31 de diciembre de cada año y afecta al patrimonio del cual es titular el sujeto pasivo en dicha fecha, por así establecerlo el artículo 29 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio.

Por consiguiente, se puede afirmar que el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, no adolece de la retroactividad alegada, pues se adopta, se aprueba y se publica, antes de la fecha en que nace el hecho imponible y la obligación de tributar.

Es más, una de las razones de la urgencia de la norma, según ha quedado aclarado en el fundamento segundo de esta resolución, hace alusión al necesario conocimiento con antelación de la misma por parte de sus destinatarios, por lo que tampoco el principio de seguridad jurídica se vería afectado.

El principio de seguridad jurídica, que es «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad», es un conjunto de estos principios equilibrado de tal suerte que permite promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad (STC 27/1981; 99/1987; 227/1988;

150/1990) aunque ello no quiere decir que no tenga valor en sí mismo (STC 99/1987; 225/1998).

Cuando se alude a la seguridad jurídica hay que referirse a la certeza de la norma y en la norma, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, en Sentencia 104/2000, cuyo fundamento jurídico 7.º, dice textualmente:

> Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, como la claridad del legislador y no la confusión normativa. En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (FJ 7.º).

El principio de seguridad jurídica constitucional también ha sido abordado en materia tributaria por el Tribunal Constitucional en Sentencia 126/1987, llegando a la conclusión de que el principio de seguridad jurídica no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal, en los siguientes términos:

> Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que este, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso (FJ 11.º).

Aplicando esta doctrina al supuesto concreto estudiado en esta resolución se puede concluir que, ni la norma tiene carácter retroactivo, ni la seguridad jurídica se ve vulnerada por la misma.

CUARTO. Únicamente quedaría por aludir lo referente a los principios de generalidad y capacidad económica, que el interesado considera vulnerados porque en el pasado, a su juicio, fueron los patrimonios medios quienes soportaron la carga tributaria del Impuesto sobre el Patrimonio.

En este sentido hay que tener presente que, precisamente, el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, rehabilita el Impuesto sobre el Patrimonio efectuando algunas correcciones para que responda al principio de justicia tributaria, elevando las cuantías exentas del mismo.

En cualquier caso el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobradamente sobre los principios constitucionales del sistema tributario, buscando siempre la presidencia un sistema justo, en el que paguen más los que más tienen. En esta línea se relaciona el principio de generalidad con la solidaridad, en Sentencia 50/1995, fundamento jurídico 6 de la siguiente forma:

> La elevación del deber de tributar a un nivel constitucional se encuentra en los principios de generalidad y solidaridad en la contribución al sostenimiento de los gastos públicos, dentro de un sistema tributario justo (art. 31 CE) y lleva consigo la necesidad de impedir una distribución injusta de la carga fiscal, ya que lo que unos no pagan debien-

do pagar lo tendrán que pagar otros con más espíritu cívico o con menos posibilidades de defraudar.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional vincula la generalidad al principio de igualdad, en Sentencia 96/2002, cuando dice en su fundamento jurídico 7:

> ... Efectivamente, dicho precepto constitucional dispone que «todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». Esta recepción constitucional del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos según la capacidad económica de cada contribuyente configura un mandato que vincula no sólo a los ciudadanos sino también a los poderes públicos (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 3) ya que, si los unos están obligados a contribuir de acuerdo con su capacidad económica al sostenimiento de los gastos públicos, los poderes públicos están obligados, en principio, a exigir esa contribución a todos los contribuyentes cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación. La expresión «todos» absorbe el deber de cualesquiera personas, físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, residentes o no residentes, que por sus relaciones económicas con o desde nuestro territorio (principio de territorialidad) exteriorizan manifestaciones de capacidad económica, lo que les convierte también, en principio, en titulares de la obligación de contribuir conforme al sistema tributario. Se trata, a fin de cuentas, de la igualdad de todos ante una exigencia constitucional —el deber de contribuir o la solidaridad en el levantamiento de las cargas públicas— que implica, de un lado, una exigencia directa al legislador, obligado a buscar la riqueza allá donde se encuentre (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 9; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 4; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 14), y, de otra parte, la prohibición en la concesión de privilegios tributarios discriminatorios, es decir, de beneficios tributarios injustificados desde el punto de vista constitucional, al constituir una quiebra del deber genérico de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado.
>
> Aunque el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de los tributos, no correspondiendo a este Tribunal enjuiciar si las soluciones adoptadas en la Ley son las más correctas técnicamente, sin embargo, sí estamos facultados para determinar si en el régimen legal del tributo el legislador ha vulnerado el citado principio de igualdad (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 4, 214/1994, de 14 de julio, FJ 5, y 46/2000, de 17 de febrero, FJ 4). Por este motivo, la exención o la bonificación —privilegio de su titular— como quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria (art. 31.1 CE), en cuanto que neutraliza la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho generador de capacidad económica, sólo será constitucionalmente válida cuando responda a fines de interés general que la justifiquen (por ejemplo, por motivos de política económica o social, para atender al mínimo de subsistencia, por razones de técnica tributaria, etc.), quedando, en caso contrario, proscrita, pues no hay que olvidar que los principios de igualdad y generalidad se lesionan cuando «se utiliza un criterio de reparto de las cargas públicas carente de cualquier justificación razonable y, por tanto, incompatible con un sistema tributario justo como el que nuestra Constitución consagra en el artículo 31» (STC 134/1996, de 22 de julio, FJ 8).

Quedaría incompleta esta resolución si no se hiciera mención al principio de capacidad económica, especialmente recogido en este impuesto según se ha indicado en palabras de la Ministra de Economía y Hacienda, siguiendo la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho del mismo, entre otras en Sentencia 27/1981, «... A diferencia de otras constituciones, la española, pues, alude expresamente al principio de la capacidad contributiva y, además, lo hace sin agotar en ella —como lo hiciera cierta doctrina— el principio de justicia en materia contributiva. Capacidad económica, a

efectos de contribuir a los gastos públicos, tanto significa como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra».

También conviene aclarar que no solo constituye expresión de la capacidad económica la obtención de renta sino que existen otras manifestaciones de la misma susceptibles de ser gravadas, como en el presente caso la titularidad de bienes y derechos. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, STC 233/1999:

> Fundamento jurídico 23 [...] Es palmario que no existe precepto constitucional alguno que impida el gravamen de otra fuente o manifestación de riqueza que no sea la renta. Al contrario, el artículo 31.1 CE vincula la contribución a las cargas públicas a la capacidad económica de los sujetos, capacidad económica que, como hemos señalado en reiteradas ocasiones, «tanto significa como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra» (SSTC 27/1981, FJ 4; 150/1990, FJ 9; y 221/1992, FJ 4); y no hay duda de que la prioridad de un bien inmueble constituye un índice de riqueza susceptible, como tal, de imposición.

Las anteriores razones llevan a considerar que el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal, no es contrario a la Constitución por no vulnerar los principios alegados.

Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, del Parlamento de Andalucía.

Se presentaron, por diversas entidades, solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma. A continuación se recogen las resoluciones adoptadas por la Institución.

I

El sindicato compareciente manifiesta que el artículo undécimo de la citada norma podría vulnerar lo dispuesto en los artículos 14, 23 y 133 de la Constitución española.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Se alega por los solicitantes, en primer lugar, la infracción del artículo 133 de la Constitución, así como de los artículos 2 y 4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en cuanto que al artículo undécimo, cuya inconstitucionalidad se pretende, permite la delegación de la gestión, liquidación y recaudación en período voluntario de los tributos.

El artículo 133 invocado se centra en el principio de legalidad tributaria, así como en la competencia para el establecimiento de tributos. En el mismo se establece también que la competencia originaria para crear tributos, el establecimiento del marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las comunidades autónomas corresponde al Estado (STC 192/2000).

Este marco general, a los efectos que aquí interesan, se encuentra en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en concreto en el título I de la misma, del que forman parte los dos preceptos que los interesados consideran vulnerados: así el artículo 2 se dedica al concepto, fines y clases de tributos y el artículo 4 a la potestad tributaria. Las comunidades autónomas poseen capacidad legislativa dentro del ámbito de sus competencias, por lo que, en tal ámbito y dentro de los límites de la Constitución, pueden crear tributos a través de las leyes de sus propios Parlamentos autonómicos. Todo parece indicar que los comparecientes estiman que la actual delegación prevista por el artículo undécimo de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de Medidas fiscales

para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, supone la infracción del principio de reserva de ley tributaria en el ejercicio de la potestad de establecimiento de tributos.

En este sentido el Tribunal Constitucional ha entendido por reserva de ley tributaria, lo siguiente:

«Para resolver esta queja es preciso recordar antes que nada algunos aspectos de la reserva de ley que establece el citado artículo 133 CE para el estricto ámbito de los tributos y el artículo 31.3 CE para las "prestaciones patrimoniales de carácter público" que , tal y como dijimos en las SSTC 185/1995 (FJ 3.º) y 182/1997 (FJ 15.º), constituyen una categoría jurídica más amplia en la que se integran los tributos . Recordábamos con carácter general en el fundamento jurídico 5.º de la STC 185/1995 que este tribunal ha afirmado ya que dicha reserva de ley «exige que la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo» debe llevarse a cabo mediante ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987 y 185/1995). También hemos advertido que se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad (entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 19/1987 y 99/1987)».

Interesa especialmente resaltar que, como también recordábamos en el mismo fundamento jurídico de la STC 185/1995, el alcance de la colaboración del reglamento «estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas». Lo cierto es que ya en la STC 19/1987 habíamos puesto de manifiesto «el diferente alcance de la reserva legal, según se está ante la creación y ordenación de impuestos o de otras figuras tributarias» (FJ 4.º); y que, mucho antes, en la STC 37/1981 (FJ 4.º), habíamos aludido a la especial flexibilidad de la reserva de ley tributaria cuando se trata de las tasas. En la STC 185/1995 insistimos sobre este particular al precisar que esta colaboración puede ser especialmente intensa en el supuesto de las contraprestaciones que, como las tasas, son fruto de la prestación de un servicio o actividad administrativa. Así es, si la finalidad última de la referida reserva de ley es, según hemos destacado (SSTC 19/1987 y 185/1995), garantizar la «autoimposición de la comunidad sobre sí misma» y, en última instancia, «proteger la libertad patrimonial y personal del ciudadano», es evidente que cuanto menor sea la intensidad de la afectación sobre dicho patrimonio o mayor sea la capacidad de libre decisión que se otorgue al particular, menos precisa será la intervención de los representantes de los ciudadanos, esto es, más participación en la determinación de la prestación de carácter público cabe relegar a normas secundarias. Desde estas premisas, resulta admisible una mayor intervención de la potestad de ordenanza en aquellos ingresos, como las tasas que aquí se recurren, en los que se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas. Establecido lo anterior, hay que aclarar, no obstante, que la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas —y, en general, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el art. 31.1 CE— no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo. Así lo dijimos en la STC 221/1992 al expresar que «la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo. El grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible». «Pero la

concreción requerida a la ley es menor cuando se trata de regular otros elementos», como el tipo de gravamen y la base imponible (FJ 7.º). Y, en la misma línea, hemos dicho en la tantas veces citada STC 185/1995 que en el caso de las prestaciones patrimoniales de carácter público que se satisfacen por la prestación de un servicio o actividad administrativa, la colaboración del reglamento «puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías —estrechamente relacionadas con los costes concretos de los diversos servicios y actividades— y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades. En cambio, esta especial intensidad no puede predicarse de la creación ex novo de dichas prestaciones ya que en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida, puesto que sólo el legislador posee la facultad de determinar libremente cuáles son los hechos imponibles y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso» (FJ 5.º). Concretamente, en relación con la figura de los precios públicos constitutivos de prestaciones patrimoniales de carácter público creada por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP), señalábamos en dicha sentencia que «para considerar cumplido el principio de legalidad tributaria no basta con que una ley prevea la figura abstracta de los precios públicos y defina, también en abstracto, sus elementos esenciales, puesto que, como hemos reiterado, este principio exige que sea también la ley la que contenga la creación concreta o establecimiento de los diversos precios públicos que, en aplicación de esa figura abstracta, los entes públicos competentes estimen convenientes. Entre la previsión abstracta de la categoría de los precios públicos y el establecimiento y aplicación a los casos concretos de los diversos tipos de precios debe existir una *interpositio legislatoris,* creando los tipos concretos de precios públicos» [FJ 6.º.a)]. Y concluíamos: «Salvo en lo que se refiere a los precios públicos que puedan establecerse por la prestación de los servicios públicos de justicia, educación, sanidad, protección civil y asistencia social, la ley permite la creación de esos recursos de Derecho público sin necesidad de intervención del legislador», conclusión que «lleva derechamente a declarar inconstitucionales los incisos del artículo 24 LTPP... que al referirse a verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público deberían haber respetado el principio de reserva de ley» [FJ 6.º.b)]». (STC 233/1999, FJ 9.)

De esta doctrina constitucional se deduce que la delegación de los procedimientos tributarios prevista nada tiene que ver con el principio de reserva de ley del artículo 133 de la Constitución, ni con las competencias para el establecimiento de tributos recogidas en el mismo y en el artículo 4 de la Ley General Tributaria. Es más, la presente norma tiene rango de ley y lo que hace es prever la posibilidad de delegar las funciones que comportan los procedimientos tributarios de gestión, liquidación y recaudación, estando todos encaminados a la cuantificación de las deudas tributarias y al cobro de los tributos.

Por su parte, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge precisamente la habilitación de delegar competencias por los órganos de las administraciones públicas que las tienen atribuidas en otros órganos de la misma Administración, incluso cuando no dependan jerárquicamente de ellos, y también posibilita la delegación en entidades de derecho público vinculadas o dependientes. Existen competencias indelegables, pero no es el caso planteado, en que, como ya se ha indicado, lo que se hace precisamente es una habilitación para la delegación en una norma con rango de ley.

SEGUNDO. En opinión de los comparecientes, el precepto cuestionado vulneraría también los artículos 14, 23 y 103 de la norma suprema. Cabe suponer que se refieren

al apartado 2 del artículo 23, que garantiza el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos y al apartado 3 del artículo 103, que regula el estatuto de los funcionarios públicos, estableciendo que la ley regulará el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para su imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

También en su opinión, el referido artículo undécimo de la Ley 11/2010, sería contrario al contenido de los preceptos establecidos en los artículos 16 a 20 y 31 a 37 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, así como al artículo 35 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la función pública en Andalucía.

El artículo 35 de la Ley 6/1985, de 25 de noviembre, está incardinado en el capítulo V, de la selección de personal, y dedicado a la oferta de empleo público. Por su parte, los artículos 16 a 20 del Estatuto Básico del Empleado Público regulan la carrera profesional del empleado público, y los artículos 31 a 37 la negociación colectiva y representación y participación institucional.

El artículo undécimo de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, cuya inconstitucionalidad se predica, indica: «La Agencia (Tributaria de Andalucía) delegará la gestión, liquidación y recaudación en vía voluntaria de los tributos en las Consejerías y entidades vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía que presten los respectivos servicios y actividades», lo que significa que esta delegación se efectúa para el personal que ya se encuentra al servicio de la Junta de Andalucía.

Por otra parte, y en relación con estas aseveraciones, conviene recordar que cualquier alegación destinada a fundamentar la inconstitucionalidad de una ley que se base en su oposición a otro precepto legal, como ocurre en la presente solicitud, es inoperante y no puede ser tomada en consideración, puesto que la ley no infringe la ley: la modifica o la deroga; y su medida de legitimidad no puede ser nunca otra ley, sino la Constitución, aunque no está de más dejar constancia de que, en el caso que nos ocupa, esta Institución no ha podido observar la contradicción que se denuncia entre lo dispuesto en la Ley 11/2010 y la Ley de Ordenación de la Función Pública Andaluza o el Estatuto Básico del Empleado Público porque, como se ha señalado, no se observa que la norma cuya inconstitucionalidad se afirma se oponga a ningún precepto básico de función pública o del régimen estatutario de los funcionarios, sino que responde a criterios de decisión basados en el ejercicio de la potestad autoorganizatoria de la Administración.

Por otra parte, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, «el juicio de igualdad *ex* artículo 14 CE exige la identidad de los supuestos fácticos que se pretenden comparar, pues lo que se deriva del citado precepto es el derecho a que supuestos de hecho sustancialmente iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas» (SSTC 212/1993, FJ 6; 80/1994, FJ 5, entre otras). Por ello toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un *tertium comparationis* frente al que la desigualdad se produzca, elemento de contraste que ha de consistir en «una situación jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos» (ATC 209/1985, de 20 de marzo, FJ 2). Consiguientemente puede decirse que dos individuos son iguales, esto es, pertenecen a la misma clase, cuando en ellos concurre una cualidad común, un *tertium comparationis,* que opera como elemento definitorio de la clase, y que son desiguales cuando tal circunstancia no se produce (STC 125/2003, FJ 4).

En consecuencia, y a falta de la aportación por el solicitante de un término de comparación idóneo para efectuar cabalmente un juicio de igualdad, no se observa el trato discriminatorio denunciado.

Por todo cuanto antecede, la Defensora del Pueblo (e. f.), oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, ha acordado no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, del Parlamento de Andalucía.

II

Mediante escrito presentado por una asociación de industriales del sector de plásticos, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo séptimo de la Ley de Andalucía 11/2010, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, publicada en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n.º 243, de 15 de diciembre de 2010.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En primer término es obligado señalar que la presente resolución únicamente contempla el artículo séptimo de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de Medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad en Andalucía, desde un punto de vista jurídico y en parámetros de constitucionalidad, ya que en el escrito recibido se hacen numerosas referencias a aspectos técnicos y de comportamiento social sobre la posible contaminación de las bolsas de plástico en los que no se va a entrar.

Antes de proceder a abordar el estudio sobre las alegaciones efectuadas es necesario hacer referencia a un aspecto no controvertido en el escrito de solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad, pero que conviene tener presente porque de ello se derivan otras cuestiones que sí han sido planteadas, que es el relativo a que la creación del Impuesto sobre Bolsas de Plástico de un Solo Uso (IBPSU) cumple los requisitos formales exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de marzo, de Financiación de las Comunidades Autónomas al ser establecido mediante ley formal y por quien ostenta la competencia para ello, en este caso la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía. Pero la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, no se limita al establecimiento del nuevo impuesto sino que regula todos los elementos del mismo que, conforme al ordenamiento jurídico, tienen que estar previstos por ley.

A ello hay que añadir que el Impuesto sobre Bolsas de Plástico de un Solo Uso de Andalucía no es un caso aislado en España pues en similares términos se ha establecido el mismo impuesto en la Comunidad Autónoma de Cantabria a través de la Ley 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas fiscales y de contenido financiero.

SEGUNDO. Se alega la falta de respeto a los principios recogidos en el artículo 31 de la Constitución española por el incumplimiento de la finalidad extrafiscal del IBPSU, así como la infracción del principio «quien contamina paga».

El artículo 31.1 de la Constitución española establece los principios que deben regir el sistema tributario en su conjunto y los tributos individualmente. Pero estos principios no son absolutos, ya que se producen desviaciones siempre que los impuestos se utilizan para fines no fiscales, lo cual puede ser legítimo si existe base constitucional para ello.

Sobre la constitucionalidad de los impuestos con fines no fiscales el Tribunal Constitucional, en Sentencia 37/1987, fundamento jurídico 13, ha dicho:

> Es cierto que la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (señaladamente, arts. 40.1 y 130.1), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados. Por otra parte, dicha función está expresamente enunciada en el artículo 4 de la vigente Ley General Tributaria, según el cual «los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional». A ello no se opone tampoco el principio de capacidad económica establecido en el artículo 31.1 de la Constitución, pues el respeto a dicho principio no impide que el legislador pueda configurar el presupuesto de hecho del tributo teniendo en cuenta consideraciones extrafiscales. [...] Es constitucionalmente admisible que el Estado, y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, establezcan impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica o de pago, respondan principalmente a criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza.

También en el mismo sentido se pronuncia la sentencia 186/1993, fundamento jurídico 4.º, cuando dice:

> ... que constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las Comunidades Autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter, si bien ello ha de realizarse dentro del marco de las competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución española.

En este sentido hay que recordar que entre los principios económicosociales que deben presidir la acción de los poderes públicos se encuentra el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 45 CE que, a su vez, establece el principio de responsabilidad para quienes causen daño al mismo. Así la exposición de motivos de la Ley del Parlamento de Andalucía 11/2010, de 3 de diciembre, fija entre sus fines: «... la desincentivación de prácticas especialmente poco respetuosas con la protección del medio ambiente» lo que evidencia que este nuevo impuesto no tiene carácter recaudatorio, y entre las medidas adoptadas para el cumplimiento de sus objetivos finales está «el apoyo a la Andalucía sostenible».

Por consiguiente, desde la perspectiva de la finalidad el artículo séptimo de la Ley del Parlamento de Andalucía 11/2010, de 3 de diciembre, tiene encaje en el contenido del artículo 31.1 de la Constitución española.

Ahora bien, se estima por el interesado que la norma no sigue el camino idóneo para el logro de la protección del medio ambiente pues no respeta el principio de «quien contamina paga», ya que sólo grava el suministro de bolsas por establecimientos concretos, desconoce el impacto ambiental en el que incurren los sujetos llamados a soportarlo, no grava la capacidad económica y no contiene medidas disuasorias para el cambio de conducta del sujeto contaminante.

De la lectura del artículo séptimo se deduce que se trata de un impuesto de aplicación general en Andalucía sujetando a tributación el suministro de bolsas de plástico de un solo uso para todos los comercios, pero reconoce tres exenciones: dos por el tipo de producto que somete a gravamen anulando la tributación de las bolsas de plástico diseñadas para su reutilización y las que son biodegradables y una exención relativa a los sujetos, dejando exentas de tributación las bolsas suministradas por establecimientos comerciales dedicados a la venta minorista cuyos titulares estén dados de alta exclusivamente en alguno de los epígrafes de la agrupación 64 del Impuesto sobre Actividades Económicas, con excepción de los grupos 645, 646 y 647.

Sobre la compatibilidad constitucional de las exenciones el Tribunal Constitucional ha establecido, entre otras en la Sentencia 134/1996, fundamento jurídico 6.º:

> 6. [...] B) La sujeción al impuesto, sin embargo, no implica necesariamente el nacimiento de la obligación tributaria. La ley, en efecto, puede, en ocasiones «declarar la exoneración de determinadas rentas cuando exista la oportuna justificación» (STC 214/1994, FJ 7.º); excepciones al deber de contribuir establecido en el artículo 31.1 CE que pueden tener su fundamento, bien en la consecución de finalidades extrafiscales o de estímulo de ciertas actividades —siempre que tales objetivos «sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica o de pago, respondan principalmente a criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza» (STC 37/1987, FJ 13)—, bien en la realización efectiva del principio de capacidad económica que debe inspirar el sistema tributario en su conjunto.
>
> En este sentido, desde la perspectiva constitucional nada impide, en principio, que el legislador, como ha hecho en la Ley 18/1991, establezca en las letras b) y c) del artículo 9.1 la exención del impuesto de las cantidades que perciban los sujetos pasivos como consecuencia de determinadas incapacidades que no le permiten desarrollar una actividad productiva. Exenciones que, en uno y otro caso, responden tanto a la lógica como a los contenidos que se derivan del principio de capacidad económica (art. 31 CE), así como a la cláusula del Estado social y democrático de Derecho que nuestra Constitución ha configurado (art. 1.1 CE) y a los principios que sus artículos 49 y 50 consagran.

En la misma línea la Sentencia 214/1994, fundamento jurídico 8.º, dice:

> 8. [...] B) [...] No son necesarios argumentos en extremo prolijos para justificar la exención reconocida por el artículo 9.j) de la Ley 18/1991. En un estado social de Derecho (art. 1 CE), que debe promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas (art. 9.2 CE), el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), y reconoce el derecho a la educación (art. 27 CE), es evidente que los poderes públicos deben establecer un programa de ayudas al estudio que garantice a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la educación. Dentro de este programa de ayudas pueden incluirse no solo prestaciones económicas en forma de becas, sino también, dentro de los límites señalados por los principios de justicia material reconocidos por el artículo 31.1 del texto constitucional, la exención de tales becas en el Impuesto sobre la Renta».

De la anterior doctrina se deduce que las exenciones establecidas en la regulación del IBPSU, que enervan la tributación para determinados supuestos tiene cabida constitucional, pues aunque su explicación no es detallada las exenciones hablan por sí solas, ya que una se produce por el volumen de productos potencialmente contaminantes que puede suministrar y las otras dos porque son los tipos de bolsas que pueden tener menor incidencia en el medio ambiente.

Como ya se ha indicado anteriormente este impuesto no constituye un hecho aislado en España, también en los países de nuestro entorno existen iniciativas tributarias similares para paliar la potencial contaminación de las bolsas de plástico de un solo uso, es un hecho innegable que si los establecimientos que hasta ahora suministran estas bolsas, generalmente, de forma gratuita empiezan a cobrar por ellas, muchos consumidores harán el esfuerzo de controlar como mínimo el número de las que van a disponer, siendo esta la experiencia de otros Estados como es el caso de Irlanda. En cualquier caso se trata de una medida lícita y constitucionalmente admisible por la cual puede optar el legislador, como así lo ha hecho.

Queda por abordar en este punto el aspecto relativo a la posible vulneración del principio de capacidad económica por el IBPSU, que según precisa el apartado dos del artículo séptimo de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, es un impuesto de carácter indirecto y naturaleza real. La capacidad económica entendida como «... la exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra» (STC 27/1981, FJ 4.º) que se predica del sistema tributario en su conjunto y de cada impuesto en particular, también es aplicable a los impuestos indirectos con fines extrafiscales, así el Tribunal Constitucional ha señalado:

> «En consecuencia, el gravamen del tributo en cuestión se determina en función de la capacidad económica exteriorizada con la adquisición de un medio de transporte, de manera que con ello se hace evidente que su verdadero fin consiste en gravar la capacidad contributiva manifestada por el consumo de una renta. Todo ello nos conduce a la conclusión de que el impuesto creado por la ley citada es una figura fiscal distinta de la categoría de la «tasa», puesto que con él no se pretende la contraprestación proporcional, más o menos aproximada, del coste de un servicio o de la realización de actividades en régimen de Derecho público, a saber, la matriculación, de suerte que constituye un auténtico «impuesto» que grava el consumo de renta producido por una adquisición expresiva de capacidad económica». STC 16/2003, FJ 3.º.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional considera que el consumo es una manifestación de la riqueza cuando dice:

> «Pues bien, con fundamento en la citada doctrina debemos ahora concluir —al igual que hemos hecho en la reciente STC 137/2003 (F 7) en relación con el artículo 34 del Real Decreto-ley 12/1995, que reducía los tipos de gravamen del impuesto especial sobre determinados medios de transporte—, que los apartados 1, 3.a) y 4 del artículo 8 del Real Decreto-ley 12/1996 no han afectado al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE) en los términos que, conforme a la doctrina de este Tribunal, están prohibidos por el artículo 86.1 CE, porque, a diferencia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas es un impuesto indirecto, instantáneo, objetivo y real que, lejos de configurarse como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, grava una específica manifestación de capacidad económica: la que se pone de manifiesto en última instancia con el consumo de alcoholes (como se deduce del art. 1 de la Ley 38/1992, el citado tributo recae sobre un consumo específico —el de los alcoholes—, aunque grava, en fase única, su fabricación). Por sus características, no puede decirse, entonces, que constituya uno de los pilares básicos o estructurales de nuestro sistema tributario, de manera que la modificación parcial de su tipo de gravamen repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes. Además, dada su estructura y hecho imponible, a diferencia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, tampoco puede afirmarse que a través del citado impuesto especial se personalice el reparto de la carga fiscal en nuestro sistema tributario según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad.

> Según lo expuesto, debemos ahora concluir —al igual que hicimos en la STC 137/2003 con relación al impuesto especial sobre medios de transporte— que los apartados 1, 3.a) y 4 del precepto impugnado, al modificar parcialmente la cuantía del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas derivadas, no ha alterado de manera relevante la presión fiscal que deben soportar los contribuyentes y, por consiguiente, no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario, de manera que no ha afectado a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el artículo 31.1 CE, por lo que, desde esta perspectiva, no puede tacharse de inconstitucional». STC 108/2004, FJ 8.º.

Sobre los aspectos de la finalidad extrafiscal del impuesto y su compatibilidad constitucional el Tribunal Constitucional ha elaborado una detallada doctrina, siendo expresiva de ella la tan citada Sentencia 37/1987, en la que precisamente declara compatible dicha finalidad con la capacidad económica real o potencial que se pretende gravar.

TERCERO. Se alega en primer término que el IBPSU supone una doble imposición, infringiendo la LOFCA y los artículos 122 y 157 CE.

La capacidad de establecer tributos por las Comunidades Autónomas deriva del juego de los artículos 133.2 y 157.1 de la Constitución española, pero estos no pueden recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado (art. 6.2 LOFCA) ni por los tributos locales (art. 6.3 LOFCA).

Se trata pues de precisar el concepto de «hecho imponible» para comprender el alcance de la prohibición de la doble imposición y, lo que es más importante, si la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, incurre en la misma.

Así, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 289/2000, fundamento jurídico 4.º, perfila dicho concepto:

> Por «materia reservada» debe entenderse solo aquellas materias que configuran el objeto de los tributos locales por haberlo establecido así la «legislación de régimen local» que en materia financiera no es otra, en la actualidad, que la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales. Así lo ha entendido el propio legislador estatal al establecer en esa Ley 39/1988 las únicas habilitaciones vigentes en nuestro ordenamiento (el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca) y al haberlo hecho partiendo precisamente del concepto de «materia imponible». Así, la identificación entre «materias reservadas» a las entidades locales y «materias imponibles» resulta patente en la exposición de motivos de la Ley reguladora de las Haciendas Locales al identificar como uno de sus retos el «modernizar y racionalizar el aprovechamiento de la materia imponible reservada a la tributación local» y, sobre todo, en los apartados 1 y 6 de la disposición adicional quinta que habilitan, respectivamente, a las Comunidades Autónomas a establecer y exigir un impuesto sobre «la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica» y sobre «la materia imponible gravada por el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios».
>
> A esta misma conclusión se llega analizando el procedimiento legislativo seguido para la aprobación del artículo 6.3 LOFCA. A lo largo de toda su tramitación parlamentaria la materia reservada nunca se asimiló a materia competencial sino a materia tributaria. Ciertamente, en el primer proyecto de ley se hablaba de «hechos imponibles gravados o susceptibles de gravamen», para pasar luego en uno de los informes de la ponencia a «materias (hechos imponibles)» y terminar en la redacción definitiva hoy vigente, simplemente como «materias»; pero fueron simples razones de técnica jurídica las que condujeron a la adopción de un término más omnicomprensivo que el de hecho imponible aunque siempre

referido, no a abstractas competencias, sino al objeto de los tributos o a la riqueza sometida a tributación.

Pero, al mismo tiempo, como queda dicho, el alcance del concepto de materia imponible, es más amplio que el de hecho imponible al que se refiere el apartado 2 del artículo 6 LOFCA.

Así, según hemos reiterado, «el hecho imponible es un concepto estrictamente jurídico que, en atención a determinadas circunstancias, la ley fija en cada caso «para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria» (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, F 14 y 186/1993, de 7 de junio, F 4), es decir, es el acto o presupuesto previsto por la ley cuya realización, por exteriorizar una manifestación de capacidad económica, provoca el nacimiento de una obligación tributaria. Por el contrario, «por materia imponible u objeto del tributo debe entenderse toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico». De ahí que, en relación con una misma materia impositiva, el legislador pueda seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes. En suma, al «hecho imponible» —creación normativa— le preexiste como realidad fáctica la materia imponible u objeto del tributo, que es la manifestación de riqueza efectivamente gravada, esto es, el elemento de la realidad que soportará la carga tributaria configurada a través del hecho imponible exponente de la verdadera riqueza sometida a tributación como expresión de la capacidad económica de un sujeto.

Según lo que antecede, el artículo 6 LOFCA contiene dos límites al poder tributario propio de las Comunidades Autónomas: los hechos imponibles gravados por el Estado (apartado 2) y las materias imponibles reservadas a las Corporaciones Locales (apartado 3). El primero «no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado» [STC 186/1993, F 4.c)]. Es decir, la prohibición de doble imposición en él contenida atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base. Por el contrario, el segundo límite reconduce la prohibición de duplicidad impositiva a la materia imponible efectivamente gravada por el tributo en cuestión, con independencia del modo en que se articule por el legislador el hecho imponible. En este segundo supuesto, que es el aquí enjuiciado, resulta vedado cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico.

De ello se deduce que para que existiera doble imposición entre los tributos estatales y los autonómicos tendría que coincidir exactamente en la definición del hecho imponible, situación que evidentemente no se produce en el IBPSU como el propio interesado reconoce en su escrito, pues no existe en los tributos estatales equivalencia alguna con el mismo al no gravarse el suministro de bolsas de plástico para el transporte de los artículos adquiridos.

Queda, pues, por aclarar si el IBPSU vulnera la prohibición de doble imposición prevista en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas que en su redacción vigente dice:

«3. Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro».

No existe tampoco coincidencia entre el hecho imponible del IBPSU y ningún tributo local, pues la tasa de basuras prevista en el artículo 20.4.s) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, como «la recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos, monda de pozos negros y limpieza en calles particulares» no comparte el mismo hecho imponible, amén de que hay municipios que no han establecido dicha tasa.

Una vez establecida la inexistencia de doble imposición por la no coincidencia entre el IBPSU y otros tributos estatales o locales se pasa a analizar el resto de alegaciones.

CUARTO. Se considera en el escrito de solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad que la configuración del nuevo impuesto no respeta el principio de igualdad al dar un trato diferente a los comercios minoristas y al tipo de bolsa.

Sobre el principio de igualdad en la ley del artículo 14 de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha elaborado una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue:

«a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce solo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino solo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos [por todas, SSTC 76/1990, FJ 9.º.A); y 214/1994, FJ 8.º.B)].

e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la Ley impone al legislador el deber de disponer un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, FJ 3.º; 75/1983, FJ 2.º; 6/1984, FJ 2.º; 209/1988, FJ 6.º; 76/1990, FJ 9.º; 214/1994, FJ 8.º; 9/1995, FJ 2.º; 164/1995, FJ 7.º; 134/1996, FJ 5.º; 117/1998, FJ 8.º, y 46/1999, FJ 2.º, por todas)».

La propia Constitución ha perfilado y modulado en el artículo 31.1 el alcance del artículo 14, aclarando el Tribunal Constitucional que la igualdad ante la ley tributaria es indisociable de los principios de generalidad, capacidad, justicia y progresividad (STC 209/1988). Mas concretamente permite al legislador crear diferencias fiscales que

no afectan al principio de igualdad siempre que se amparen en la finalidad lícita perseguida. En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/1997, fundamento jurídico 3.º, señala:

> En segundo término, respecto al diferente contenido de la igualdad en los artículos 14 y 31.1 CE este Tribunal ha declarado que «la igualdad que se reclama en el artículo 31 CE va íntimamente enlazada al concepto de capacidad económica y al principio de progresividad, por lo que no puede ser, a estos efectos, reconducida sin más, a los términos del artículo 14 CE» (STC 54/1993, FJ 1.º, con cita de la STC 27/1981, FJ 4.º). Y en el mismo sentido, hemos precisado que la mención en el artículo 31.1 CE del principio de igualdad conjuntamente con el de progresividad evidencia que el primero de ellos «no puede ser entendido en términos tales que impidan al legislador, al establecer el sistema fiscal que estima justo, introducir diferencias entre los contribuyentes, bien sea atendiendo a la cuantía de sus rentas, al origen de estas o cualquier condición social que considere relevante para atender al fin de la justicia». De suerte que la vulneración del artículo 14 CE por la Ley Tributaria solo se producirá, eventualmente, «cuando arbitrariamente se establezcan discriminaciones entre contribuyentes entre los cuales no media ninguna razón objetiva de diferenciación» (ATC 230/1984, FFJJ 1.º y 2.º). Lo que nos indica, en suma, la necesidad de distinguir las diferencias entre personas o grupos de personas por razones subjetivas, a las que se refiere el artículo 14 y, de otro lado, las que contempla en el artículo 31.1 CE en relación con el principio de igualdad, basadas en razones objetivas atinentes a la renta o los ingresos de los sujetos.

En el caso de las diferencias introducidas por las exenciones en el IBPSU, no existen parámetros de comparación, ni se trata del mismo tipo de contribuyente, ni se trata del mismo producto, es decir, a los sujetos en idénticas condiciones se aplica el impuesto sin distinción alguna.

QUINTO. Se alega la posible incompatibilidad de la norma con el artículo 38 de la Constitución española que reconoce el derecho a la libertad de empresa.

Dos son los aspectos a tratar: de una parte la limitación del contenido esencial de la libertad de empresa y la posible afección a las normas de competencia, al suponer el IBPSU un beneficio para otros sectores o productos.

En cuanto al primero hay que tener en cuenta que el artículo 38 de la Constitución española establece el derecho a la libertad de empresa, pero no de manera absoluta, sino condicionado a unos límites en el marco de la economía de mercado y de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación. Pero estos límites siempre han de respetar el contenido esencial de la libertad de empresa. Por tanto la cuestión está en conocer ese contenido esencial de un derecho, respecto de lo cual la STC 11/1981, fundamento jurídico 8.º, afirma:

> Para despejar el primer aspecto, resulta esencial conocer cuál va a ser el «contenido esencial» de la libertad de empresa, pues a él, especialmente, es al que alude la reserva de ley establecida en el artículo 53.1 CE, anteriormente citado. Como paso previo, conviene concretar qué se entiende por contenido esencial de un derecho. La respuesta la encontramos en la jurisprudencia constitucional, concretamente en la ya clásica STC 11/1981, de 8 de abril, que señala dos caminos a seguir, que no son alternativos, sino complementarios:
>
> El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar el derecho. Según esta idea (...) constituye el contenido esencial de un derecho aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea recognoscible como perteneciente al tipo descrito y sin los cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose,

por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales.

El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.

Aplicando esta doctrina a la libertad de empresa, se ha delimitado en la STC 225/1993, fundamento jurídico 3.º:

... el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial. De manera que si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial «en libertad», ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no solo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general.

De la doctrina jurisprudencial expuesta se pueden, por tanto, desglosar los elementos o facultades concretas inherentes a la libertad de empresa que conforman lo que se ha denominado su núcleo duro: la libertad de acceso al mercado, la libertad de ejercicio y la libertad de cesación en el mercado. Por lo que, en un principio, podría parecer que sería contraria a la Constitución cualquier norma que afectara a alguno de estos elementos. Circunstancias que no se dan en el precepto analizado, toda vez que establece un impuesto que grava a todo tipo de bolsas de plástico de un solo uso de forma general, aunque establece la exención de las diseñadas para su reutilización o las biodegradables en coherencia con la finalidad de protección del medio ambiente perseguida, pero que no afecta a los elementos esenciales de la libertad de empresa entendida en el sentido constitucional de acceso al mercado, ejercicio y cese, máxime teniendo en cuenta el objetivo reiterado que la norma pretende.

Para poder comprender la situación en relación con las normas de competencia hay que centrar el IBPSU en el objetivo por el que se establece, que no es otro que disminuir la utilización de las bolsas de plástico, con la finalidad de minorar la contaminación que generan y contribuir a la protección del medio ambiente, valor constitucionalmente establecido en el artículo 45 CE.

En este sentido el Tribunal Constitucional, en Sentencia 225/1986, fundamento jurídico 3.º, dice:

La finalidad de las normas sobre defensa de la competencia es la de «evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como en la concurrencia entre empresas» y, de este modo, la de «prevenir y, en su caso, corregir, situaciones que afecten a la estructura del mismo» (STC 88/1986).

Pero todo ello está supeditado a la protección de los intereses generales. La finalidad específica de la Ley de Defensa de la Competencia es: ««Garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla contra todo ataque contrario al interés público». Agregando a continuación que este objetivo es «compatible con las demás leyes que regulan el mercado». Lo que pone de relieve que la normativa de defensa de la competencia, de un lado, está dirigida a salvaguardar un interés general, la ordenación o el buen funcionamiento del mercado. Y lo lleva a cabo mediante ciertas reglas y el establecimiento de procedimientos de control por entidades públicas que permiten que los agentes económicos que concurren en el mismo lo hagan en condiciones que garanticen su libertad de participación; excluyendo, correlativamente, aquellas conductas que puedan interferir ese marco de libertad de los concurrentes y, de este modo, afectar al mencionado interés general. De otro lado, que esta finalidad específica es la que caracteriza a la disposición legal aquí examinada, ya que en la ordenación del mercado también concurren otros sectores normativos con un contenido propio y al servicio asimismo de intereses generales, extremo sobre el que se volverá más adelante» (STC 208/1999, FJ 3.º).

De todo ello se puede concluir que, efectivamente, el artículo 38 de la Constitución española garantiza la libertad de empresa dentro de los límites establecidos para el mercado y que las normas de competencia son compatibles con el resto de normas que regulan el mercado, la aceptación constitucional de unas nuevas reglas, supeditadas al interés general en este caso plasmado en la consecución de un medio ambiente adecuado expulsa cualquier duda de inconstitucionalidad alegada. Además existen otras muchas normas con una finalidad similar y son socialmente aceptadas y jurídicamente admisibles.

SEXTO. En el escrito se indica que el IBPSU es excesivo y desproporcionado, ya que no existe relación entre el coste de la bolsa y el gravamen a que se somete, lo que lo convierte en arbitrario y confiscatorio incumpliendo así los principios constitucionales.

El Tribunal Constitucional es cauteloso al momento de enjuiciar los actos del legislador desde la arbitrariedad señalando: «El control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no imponga constricciones al poder legislativo y respete sus opciones políticas» no debiendo olvidarse el dogma básico de todo el sistema democrático según el cual la ley es expresión de la voluntad popular, como expresamente dice el preámbulo de la Constitución (STC 108/1986).

No puede considerarse arbitraria una norma por el mero hecho de mantener una discrepancia con el legislador. En palabras del propio Tribunal Constitucional:

> Consiguientemente, si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento —en este caso, público— no es suficiente la mera discrepancia política —insita en otra opción— para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ora en situaciones personales que se crean o estimen permanentes. Ello habría que razonarlo en detalle y ofrecer, al menos, una demostración en principio convincente (STC 99/1987, FJ 4.º).

Cuando se examina un determinado precepto legal desde la perspectiva de su supuesta arbitrariedad, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto engendra desigualdad en el sentido del artículo 9.2 (STC 27/1981) o establece una discriminación

o bien, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional (SSTC 65/1990 y 108/1986). Para poder apreciar la presencia de arbitrariedad ha de existir falta de proporción entre los fines perseguidos y los medios empleados que implique un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución española garantiza (99/1987 y 129/1987). En concreto el fundamento jurídico 6.º de la STC 65/1990 dice:

> En el reproche de arbitrariedad (art. 9.3 CE) debe incluirse asimismo el relativo a la lesión del valor «justicia», que consagra el artículo 1 de la norma fundamental, porque este último concepto se utiliza por el órgano judicial en el sentido de regulación arbitraria carente de justificación razonable. Sin embargo, ninguna de esas dos supuestas vulneraciones puede ser admitida. Como se indicó en STC 108/1986 (FJ 18), cuando se examina un determinado precepto legal desde la perspectiva de su supuesta «arbitrariedad», el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional.

Así las cosas se trata de conocer si la medida adoptada para la preservación del medio ambiente, que es un valor constitucionalmente admitido (STC 102/1995) es proporcionada o no al objetivo a conseguir. Para abordar la proporcionalidad de las leyes el Tribunal Constitucional ha utilizado en sus sentencias el test de proporcionalidad alemán, es decir, ha buscado la idoneidad de la medida prevista para el fin perseguido por la misma, la necesidad de ella en una sociedad democrática y la proporcionalidad en sentido estricto que es expresión del equilibrio entre la medida y el fin.

Ahora bien, en todo juicio de proporcionalidad hay que tener en consideración, previamente, que este principio no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un principio aislado que por sí solo pueda decretar la expulsión del ordenamiento de una norma. En palabras del Tribunal Constitucional:

> Esta apelación genérica al principio de proporcionalidad exige alguna precisión en orden a fijar el objeto exacto y los términos precisos en los que debe desarrollarse el presente proceso constitucional. En primer lugar debe advertirse que el principio de proporcionalidad no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un canon de constitucionalidad autónomo cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Es, si quiere decirse así, un principio que cabe inferir de determinados preceptos constitucionales —y en particular de los aquí invocados— y, como tal, opera esencialmente como un criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de concretas normas constitucionales. Dicho con otras palabras desde la perspectiva del control de constitucionalidad que nos es propio no puede invocarse de forma autónoma y aislada el principio de proporcionalidad, ni cabe analizar en abstracto si una actuación de un poder público resulta desproporcionada o no. Si se aduce la existencia de desproporción, debe alegarse primero y enjuiciarse después en qué medida esta afecta al contenido de los preceptos constitucionales invocados: solo cuando la desproporción suponga vulneración de estos preceptos cabrá declarar la inconstitucionalidad.
>
> El ámbito en el que normalmente y de forma muy particular resulta aplicable el principio de proporcionalidad es el de los derechos fundamentales. Así ha venido reconociéndolo este Tribunal en numerosas sentencias en las que se ha declarado que la desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional cuando esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución garantiza (SSTC 62/1982, FJ 5.º; 66/1985, FJ 1.º; 19/1988, FJ 8.º; 85/1992, FJ 5.º; 50/1995, FJ 7.º). Incluso en las sentencias en las que hemos hecho referencia al principio de proporcionalidad como principio derivado del valor justicia (SSTC 160/1987, FJ 6.º; 50/1995, FJ 7.º; 173/1995, FJ 2.º), del principio del Estado de Derecho (STC 160/1987, FJ 6.º), del principio de inter-

dicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (SSTC 6/1988, FJ 3.º; 50/1995, FJ 7.º) o de la dignidad de la persona (STC 160/1987, FJ 6.º), se ha aludido a este principio en el contexto de la incidencia de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de concretos y determinados derechos constitucionales de los ciudadanos (STC 55/1996, FJ 4.º).

Por consiguiente no se puede hablar de desproporcionalidad en sentido aislado sino únicamente en relación con algún precepto constitucional, en el presente caso ya se ha dicho sin cesar desde el comienzo de esta resolución que la fundamentación del impuesto está basada en la consecución del medio ambiente tal y como se concibe por el artículo 45 CE, por lo que no se puede hablar de la falta de fundamentación de la norma, siendo precisamente el objetivo perseguido por ella lo que justifica la proporción de la medida adoptada.

En la argumentación ofrecida por el interesado se estima que el nuevo impuesto tiene carácter confiscatorio al establecer un gravamen por encima del coste de la bolsa suministrada, sin embargo no tiene en cuenta que el Tribunal Constitucional ha aclarado el concepto de confiscatoriedad en la Sentencia 150/1990, fundamento jurídico 9.º, en los siguientes términos:

9. [...] El examen de esta alegación viene, en efecto, condicionado por la interpretación que haya de darse al principio de no confiscación en materia fiscal, cuestión que dista de hallarse doctrinalmente clarificada, al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, en el ámbito penal o en el de la institución expropiatoria lato sensu. De hecho en materia fiscal la confiscación no supone la privación imperativa, al menos parcial, de propiedades, derechos patrimoniales o rentas sin compensación, ya que este tipo de privación o exacción es, en términos generales, de esencia al ejercicio de la potestad tributaria y al correlativo deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Por ello hay quien identifica dicho principio con el de capacidad contributiva, de suerte que sería confiscatorio todo tributo que no se fundara en éste; hay quien considera que es una reiteración del principio de justicia tributaria; y hay finalmente quien opina que constituye un límite —por más que indeterminado y de difícil determinación— al principio de progresividad del sistema tributario. Tiene declarado este Tribunal, ya en su STC 27/1981, que capacidad económica, a efectos de contribuir a los gastos públicos, significa tanto como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra. A ello cabe añadir ahora que la prohibición de confiscatoriedad supone incorporar otra exigencia lógica que obliga a no agotar la riqueza imponible sustrato, base o exigencia de toda imposición so pretexto del deber de contribuir; de ahí que el límite máximo de la imposición venga cifrado constitucionalmente en la prohibición de su alcance confiscatorio. Y dado que este límite constitucional se establece con referencia al resultado de la imposición, puesto que lo que se prohíbe no es la confiscación, sino justamente que la imposición tenga «alcance confiscatorio» es evidente que el sistema fiscal tendría dicho efecto si mediante la aplicación de las diversas figuras tributarias vigentes, se llegara a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades, con lo que además se estaría desconociendo, por la vía fiscal indirecta, la garantía prevista en el artículo 31.1 de la Constitución; como sería asimismo, y con mayor razón, evidente el resultado confiscatorio de un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas cuya progresividad alcanzara un tipo medio de gravamen del 100 por cien de la renta. Pero, excluidos aquel límite absoluto y esta evidencia aritmética, y asumiendo la dificultad de situar con criterios técnicamente operativos la frontera en la que lo progresivo o, quizá mejor, lo justo, degenera en confiscatorio, sí resulta posible rechazar que la aplicación del recargo autonómico de que tratamos conculque el artículo 31.1 de la Constitución por su eventual superación de los límites cuantitativos o porcentuales establecidos por el legislador estatal para el Impuesto sobre la Renta; pues en tal caso no podría establecerse recargo alguno, o bien habría ello de hacerse en detrimento de los principios de igualdad y progresividad de los tributos que asimismo proclama el artículo 31.1 de la Constitución.

En base a la doctrina constitucional expuesta, no se encuentran argumentos que permitan considerar indubitadamente el reproche de inconstitucionalidad alegado, pues la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, es una norma que persigue un fin lícito protegido por la Constitución y que no incurre en confiscatoriedad, ya que quien soporta la carga tributaria no ve agotada su riqueza y es sujeto distinto de quien suministra la bolsa que es quien soporta su coste.

SÉPTIMO. Por último se estima que el IBPSU supone una barrera fiscal y territorial que atenta contra la libertad de establecimiento, el principio de solidaridad y la no discriminación entre territorios.

Efectivamente, el artículo 139 de la Constitución española proclama la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles y prohíbe la adopción de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional.

Repetidamente ha manifestado el Tribunal Constitucional que el sentido de esta igualdad no puede entenderse como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos (STC 37/1981; 17/1990; 150/1990; 227/1993).

En base a la organización del Estado español y, en concreto, la estructura compuesta concedida a las comunidades autónomas, estas pueden hacer uso de su competencia legislativa con la consiguiente distinta posición jurídica que ello puede conllevar para los ciudadanos residentes en cada una de ellas, sin que ello suponga una infracción de los artículos 1, 14 y 139 de la Constitución española, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme a los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado (STC 37/1987).

El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni menos aun que tengan que ejercerlas con un contenido o resultado idéntico o semejante. La autonomía significa, precisamente, la capacidad de cada Comunidad Autónoma para decidir cuándo y cómo ejerce sus competencias en el marco de la Constitución española y los Estatutos, de lo que lógicamente pueden derivar desigualdades para los ciudadanos. En cualquier caso, se ha indicado en el fundamento primero de esta resolución que el caso de Andalucía no es aislado pues se ha creado un impuesto similar en la Comunidad Autónoma de Cantabria a través de la Ley 11/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero.

La STC 136/1986, en su fundamento jurídico 1.º, aborda la cuestión de lo que se debe entender por un sistema tributario justo:

> El artículo 31.1 de la Constitución establece el principio de que el sistema tributario ha de ser justo e inspirarse en los principios de igualdad y progresividad. La simple mención conjunta de estos dos principios evidencia que el primero de ellos no puede ser entendido en términos tales que impidan al legislador, al establecer el sistema fiscal que estima justo, introducir diferenciaciones entre los contribuyentes, bien sea atendiendo a la cuantía de sus rentas, al origen de éstas o cualquier otra condición social que considere relevante para atender al fin de la justicia.

Pero este principio de justicia tributaria hay que relacionarlo en el presente caso con las diferencias que se crean por el lugar de residencia, ya que la norma aislada carece

de relevancia constitucional en relación con los argumentos señalados. En este sentido el Tribunal Constitucional, en Sentencia 182/1986, ha señalado:

> A juicio del Tribunal, en la demanda de amparo «no se tiene en cuenta la importancia que suelen tener para la sujeción a determinados tributos los criterios o principios de residencia efectiva o de territorialidad (véase, por ejemplo, el art. 21 de la Ley General Tributaria), y que tales criterios pueden llegar a ser atendidos no sólo a los efectos de sujeción a tributos estatales, sino también con respecto al poder tributario municipal o provincial (art. 5 de la misma Ley) o al de las Comunidades Autónomas. Pues, si bien es cierto que el artículo 139.1 de la Constitución española, citado en la demanda de amparo, dispone que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» —precepto que constituye una de las manifestaciones del principio de igualdad en nuestra Constitución—, también lo es que en la misma se formulan los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 de la Constitución española) y de autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1). Todo lo cual supone que, salvaguardada la identidad básica de derechos y deberes de los españoles, las cargas fiscales que deban soportar puedan ser distintas, como señala asimismo el Ministerio Fiscal, de ahí que la Constitución prevea la existencia de tributos propios de las Haciendas locales (art. 143 de la Constitución española) y, por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, de «recargos sobre impuestos estatales», así como de «sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales» [art. 157.1.a) y b) de la misma].
>
> De ello se desprende que la radicación en una Comunidad Autónoma puede ser, obviamente, una circunstancia que justifique un tratamiento fiscal distinto al que se obtendría en otra Comunidad Autónoma. No cabe, pues, fundamentar un recurso de amparo, en el presente caso, en la supuesta infracción del derecho a la igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución (FJ 1.º).

Por su parte el principio de solidaridad se presenta como un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y que prohíbe todo privilegio económico y social, esta formulación requiere que las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general que las vincula entre sí, evitando cualquier gestión insolidaria de sus propios intereses (STC 64/1990). De lo que se deduce que el principio de solidaridad del artículo 138 CE se predica de las comunidades autónomas entre sí, siendo el artículo 139 el que se refiere a la posición jurídica de los ciudadanos, cuya interpretación constitucional ha sido más arriba indicada.

Por todo ello y en base a las consideraciones que anteceden, el Defensor del Pueblo ha estimado la conveniencia de no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo séptimo de la Ley de Andalucía 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad.

Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía.

El Defensor del Pueblo Andaluz remitió el escrito que le había dirigido una entidad de empleados públicos de Andalucía, en el que solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, publicada en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* el 21 de febrero siguiente.

Esta Institución había tenido conocimiento de que la referida ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por un grupo parlamentario legitimado para ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 162.1.a) de la Constitución y 32.1 de la Ley Orgá-

nica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por lo que el alto tribunal se pronunciará sobre esta norma.

La intervención del Defensor del Pueblo, así como su apreciación acerca de la inconstitucionalidad o no de las normas sometidas a su consideración ha de ceñirse a los casos en que su actuación resulte absolutamente imprescindible, ya que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno por parte de nuestro más alto tribunal sobre normas de constitucionalidad cuestionadas. El fundamento de este modo de actuar tiene que ver con la preservación de la neutralidad que preside nuestra actividad, pues el Defensor del Pueblo como institución constitucional ha de permanecer al margen de cualquier conflicto procesal en el que no resulte imprescindible su intervención, dado que uno de los sujetos legitimados ya lo ha hecho.

Por todo cuanto antecede, y tras la reunión de la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, celebrada el 16 de mayo de 2011, en la que se conoció e informó sobre la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2011, de 17 de febrero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, se consideró procedente no hacer uso en la presente ocasión de la legitimación que le confiere el artículo 162.1 de la Constitución.

Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2011.

El primero de los comparecientes solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicionales vigésima quinta y vigésima séptima, artículos 33, 34 y 36, disposiciones adicionales decimanovena, vigésima segunda, vigésima octava, trigésima quinta, trigésima sexta y trigésima séptima.

El segundo de los comparecientes solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicionales décima novena, vigésima, vigésima primera, vigésima segunda, vigésima sexta, vigésima séptima, vigésima octava, trigésima segunda, trigésima cuarta, trigésima quinta, trigésima sexta y trigésima séptima.

El tercero de los comparecientes solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional vigésima octava.

El cuarto de los comparecientes solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicionales décima novena, vigésima, vigésima primera, vigésima segunda, vigésima séptima, vigésima octava, trigésima quinta, trigésima sexta, trigésima séptima y cuadragésima tercera y artículo 43.2. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Los promotores de las solicitudes de interposición de recurso señalan que alguna de las disposiciones cuya inconstitucionalidad se pretende no son compatibles con el contenido propio de una ley de presupuestos, puesto que carecen de vinculación con la previsión de gastos e ingresos que integran el presupuesto y con la política general del ejecutivo al respecto.

En relación con esta argumentación, se debe tener presente que son muy numerosos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (recogidos, entre otras, en las Sentencias 21/1981, 27/1981, 65/1987, 126/1987, 116/1994, 178/1994, 195/1994), en los que se aborda la adecuación a la Constitución de las leyes de presupuestos, con una doctrina

coincidente y reiterada que quedó recopilada en el fundamento jurídico 4.a) de la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo:

> Tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, FJ 4.º), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no solo puede —y debe— contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer «disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el ap. 7.º del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan».
>
> Así pues, «las leyes anuales de presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos (STC 65/1987, FJ 4).

Desde sus primeros pronunciamientos, el citado Tribunal ha afirmado el carácter de auténtica ley de la norma que aprueba los presupuestos y de los propios presupuestos en su sentido estricto de habilitación de gastos y previsión de ingresos, lo que implica, entre otras cosas, que esta ley es «objeto idóneo de control de constitucionalidad» (STC 76/1992, de 14 de mayo).

La peculiaridad de las leyes de presupuestos radica, según se advierte en la citada sentencia, en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado por determinadas limitaciones constitucionales (art. 134, apartados 1, 6 y 7 de la Constitución española) y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los reglamentos de las Cortes, peculiaridades que derivan del carácter propio de este tipo de leyes y de su función específica, definida en el artículo 134.2 de nuestra norma suprema.

De esta función específica —la inclusión de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado— se deriva el carácter propio del presupuesto como instrumento de la política económica del Gobierno, que ha dado lugar a que el supremo intérprete de nuestra Constitución califique a la ley de presupuestos como «vehículo de dirección y orientación de la política económica».

Como quiera que la ley de presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4), sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, no solo puede, y debe, contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que asimismo le corresponde establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria, que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan. A estos efectos, la única excepción explícita que aparece en el texto constitucional es la prohibición de crear tributos que contempla el apartado 7 del artículo 134.

No obstante, para que sea constitucionalmente admisible la inclusión de materias propias de la ley ordinaria en una ley de presupuestos, a juicio del Tribunal Constitucional, han de cumplirse dos condiciones: la primera, que la materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es el instrumento y la segunda, que su inclusión en

dicha ley esté justificada, porque constituya un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 63/1986, 65/1987, 65/1990, 178/1994 y 195/1994).

El cumplimiento de estas dos condiciones resulta necesario, según se recoge también en la citada Sentencia 76/1992, para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo propia de las leyes de presupuestos y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de presupuestos generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución española).

En la Sentencia 274/2000, de 15 de noviembre, el Tribunal afirma que la inserción, en el artículo 36 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 1989, de medidas para la reasignación de efectivos «ha de considerarse suficientemente justificada, a partir de las normas antes mencionadas y de la política económica en materia de oferta de empleo público expresada a través de las mismas, debiendo entenderse, por tanto, que el citado artículo 36 guarda directa relación con los criterios de la política económica del Gobierno central y autonómico, resultando un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma (FJ 8).

En la misma sentencia se declara también la constitucionalidad de las previsiones referentes a las condiciones básicas por las que se regirán las convocatorias de procesos selectivos para adquirir la condición de personal laboral fijo, al estimar que aparecen conectadas con la oferta general de empleo público y, por tanto, directamente vinculadas con la política económica del Gobierno de Canarias.

Estos planteamientos son expresivos de que los ingresos y gastos pueden verse afectados por otras muchas normas, además de las que integran el núcleo propio de la ley de presupuestos, como ocurre en el caso que se está examinando, respecto al que se puede afirmar que las previsiones que contemplan los preceptos de la Ley 11/2010, cuya impugnación se pretende, guardan relación con las previsiones de ingresos y gastos y con las directrices de la política económica del Gobierno canario, por lo que, a la luz de la jurisprudencia examinada, no se puede considerar inconstitucional su inclusión en una ley de presupuestos, como afirman los reclamantes y, mucho más, teniendo en cuenta la actual coyuntura económica, en la que cualquier decisión en materia de personal y, en concreto, las que son objeto de la presente solicitud de recurso, tienen incidencia presupuestaria.

De los pronunciamientos del alto tribunal examinados, cabe concluir que no resulta posible compartir el criterio que mantienen los promotores de la presente solicitud de que las modificaciones del régimen funcionarial que se incluyen en las disposiciones adicionales que se citan, estarían vedadas a una ley de presupuestos. En este sentido, no puede olvidarse la incidencia que tienen la jornada, la fijación de determinados incentivos, los permisos, el uso de créditos horarios, los días complementarios de vacaciones, el régimen de distribución de ropa de trabajo, el reconocimiento de trienios, los programas de premios y la acción social o las ayudas sociales del personal del Parlamento de Canarias, en el cálculo de las dotaciones presupuestarias, en la oferta de empleo público y, en definitiva, en los costes de personal, en la distribución del gasto y en sus límites cuantitativos, así como en el establecimiento de prioridades, en estrecha relación con los objetivos de la política presupuestaria.

En consecuencia, esta Institución considera que los preceptos de la Ley 11/2010, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2011, cuya constitucionalidad se discute, guardan relación con las previsiones de ingresos y gastos para el citado ejercicio y con los criterios de política económica del Gobierno de la comunidad autónoma y no son solamente normas propias del derecho funcionarial, por lo que no puede establecerse que es contraria a la Constitución su inclusión en una ley de presupuestos.

SEGUNDO. Aluden, también, los solicitantes a la incidencia de las medidas que se proponen para determinados sectores de empleados públicos en el principio de seguridad jurídica.

En este sentido, se debe recordar que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, como son, por ejemplo, el derecho a la jubilación o a acceder a determinadas situaciones administrativas, sin que pueda esperar que los derechos inherentes a su situación estatutaria o, en su caso, los derechos pasivos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso, o que mantenga la situación de la que venía disfrutando. Sobre este asunto se ha pronunciado extensamente el Tribunal Constitucional, pero acudiremos, por todas, a la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, en cuyo fundamento jurídico 6 podemos leer lo siguiente:

> El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (art. 103.3 CE).
>
> Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso) de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública.
>
> Consecuentemente con lo expuesto, si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y por tanto habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del artículo 33.3 de la Constitución. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible. Esto no impide añadir —como se dijo en la STC 108/1986, de 29 de julio), referida al anticipo de la edad de jubilación de jueces y magistrados— que esa modificación legal origina una frustración de las expectativas existentes y en determinados casos perjuicios económicos que pueden merecer algún género de compensación.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, que se refiere a jueces y magistrados en tanto que funcionarios, se indica: «Aun en la hipótesis de la existencia de un derecho subjetivo a la edad de jubilación, esta doctrina conduce a rechazar la supuesta vulneración del principio de irretroactividad, pues las disposiciones impugna-

das (art. 386 LOPJ) para nada alteran situaciones ya agotadas o perfectas, sino que se limitan a establecer para el futuro la consecuencia jurídica (la jubilación) de un supuesto genérico (cumplir determinadas edades) que aún no ha tenido lugar respecto a los sujetos afectados (FJ 17)».

Y esa misma sentencia, refiriéndose a la supuesta privación de derechos y a la vulneración del artículo 33.3 de la Constitución, añade, a propósito de la jubilación anticipada de jueces y magistrados, que «el legislador tuvo en cuenta el concepto de expropiación forzosa de la Ley vigente —art. 1, Ley de 16 de diciembre de 1954— que lo definía o define como «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos», que no se compadece con la disposición impugnada, carente de los elementos propios de una medida expropiatoria, uno de ellos que se trate de derechos, no de expectativas jurídicas, y otro que, aun en el supuesto de existencia de un derecho subjetivo a mantenerse el funcionario en servicio activo (con un contenido patrimonial del que se le priva), que se diera el dato de la privación singular propia de toda expropiación, que implica una sustracción o ablación de un derecho, como «sacrificio especial» impuesto a uno o varios sujetos por razones de utilidad pública o interés social, pero no —como en la jubilación anticipada— una limitación, delimitación o regulación —general— del contenido de un derecho, que no les priva del mismo, sino que lo configura *ex novo* o modificando una situación normativa general anterior».

Esta doctrina se debe tener presente, en relación con la fundamentación de la solicitud de recurso y, apoyándonos en ella, podemos concluir que las medidas adoptadas por la Ley 11/2010 regulan los derechos y situaciones de los funcionarios dentro del ámbito, constitucionalmente admisible, de la potestad de la Administración.

TERCERO. Los comparecientes entienden que determinados artículos de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, podrían atentar contra el principio de igualdad, constitucionalmente garantizado.

En este orden de cosas, procede recordar que lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14, y para que esta se produzca no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley.

Así pues, las desigualdades no generan por si mismas una discriminación constitucionalmente vedada, ya que el derecho a la igualdad no implica, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.

Como el Tribunal Constitucional ha expresado, el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad ante la Ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, con el fin de evitar privilegios y desigualdades discriminatorias entre ellos, siempre que se encuentren en situaciones de hecho a las que debe corresponder un tratamiento jurídico igual. En tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que evite las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de esta forma surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada, del poder legislativo.

En consecuencia, solo le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato desigual cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente con

mayor o suficiente intensidad que requieran para su solución, por su propio contenido, una decisión distinta.

A tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones dispares que resulte procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su decisión no vaya contra los derechos y libertades protegidos en los artículos 53.1 y 9.3 de la Constitución, ni sea irrazonada.

En conclusión, a través de una reiterada doctrina, el alto tribunal ha declarado que las singularizaciones y las diferencias normativas que se produzcan deben cumplir tres condiciones para que se pueda considerar que las mismas se ajustan al principio de igualdad: en primer lugar, que el fin que se persigue resulte constitucionalmente válido, en segundo lugar, que exista coherencia entre ese fin y las medidas adoptadas por la norma, de forma que la delimitación de los grupos o categorías entre los que se establecen distinciones se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por último, que las medidas concretas o sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al fin que se persigue, como establece, por todas, la Sentencia 87/2009, de 20 de abril.

Una vez resumida la doctrina general sobre la igualdad que se deriva de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, se observa que, a la luz de estos argumentos, los recurrentes llegan a la conclusión de que la norma que ha motivado esta comparecencia no se ajusta a las condiciones descritas y afirman que se crean desigualdades carentes de justificación en la ley de presupuestos examinada.

En relación con esta premisa, procede acudir de nuevo a la autoridad del Tribunal Constitucional para profundizar en la configuración de aquellas diferencias de trato legislativo que, a juicio del supremo intérprete de la Constitución, resultarían compatibles con las exigencias del artículo 14.

En el Auto 113/1996, de 29 de abril, en referencia a un trato retributivo distinto hacia un mismo grupo de funcionarios, el Tribunal finaliza su argumentación con un planteamiento que resulta particularmente significativo para el problema al que se refieren las solicitudes de recurso que se están examinando que, en definitiva, lleva a la propia libertad de opción del legislador, así como al imprescindible respeto a la capacidad de autoorganización que corresponde a la Administración Pública, sobre lo que se pronuncia en los siguientes términos:

> Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquel haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.
>
> La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el estatus del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995).

Por las razones expresadas y con independencia de valoraciones subjetivas en las que, obviamente, no procede entrar en este momento, no podemos compartir el criterio de los solicitantes de recurso de que nos encontramos ante un tratamiento discriminatorio, que supone una violación del principio de igualdad.

En resumen, en los términos expresados, y en palabras ya referidas del Tribunal Constitucional, estaríamos, en el supuesto examinado, ante un trato diferenciado que resuelve situaciones diferenciadas fácticamente «con mayor o suficiente intensidad» (STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 2).

Dicho de otra forma, se debe concluir que, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de igualdad ante la ley no impide que se valoren dos situaciones diferentes para regularlas de distinta forma, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual, por lo que, de acuerdo con lo expresado, no se observa que la norma cuya impugnación se pretende conculque el principio de igualdad que garantiza el artículo 14 de la norma suprema.

CUARTO. Por otra parte, señalan los comparecientes que, por razón de la materia, las determinaciones de la ley de presupuestos de Canarias, cuya inconstitucionalidad se reclama, deben ser objeto de negociación en el ámbito adecuado, previos los oportunos acuerdos con los sindicatos, y su aplicación supone la quiebra de su eficacia vinculante y la pérdida de la vigencia de convenios colectivos en vigor.

A este respecto, es oportuno recordar que el papel y las funciones que contempla el artículo 7 de la Constitución para los sindicatos consiste en que participen en la defensa y en la protección de los intereses de los trabajadores, sin que pueda considerarse, a estos efectos, como exhaustiva o limitativa la enumeración que contiene el artículo 28 de la norma suprema.

Para delimitar el papel y las funciones sindicales, el Tribunal Constitucional ha ido perfilando su contenido en distintas sentencias, como la 51/1988, de 22 de marzo, o la 75/1992, de 14 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 2 podemos leer lo que sigue:

> ... la libertad sindical garantiza a los sindicatos un área de libertad frente a los poderes públicos, imponiendo que la Administración pública (o, más ampliamente, los poderes públicos) «no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y el derecho de éstas a no ser discriminadas por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable» (SSTC 23/1983 o 99/1983, entre otras). Ahora bien, a este enunciado general del principio, pueden hacérsele las siguientes observaciones con relación a lo que ahora interesa:
>
> a) En primer lugar, que la libertad sindical, una vez que asegura a cada sindicato un haz de poderes suficiente y específico para cumplir su misión de representación y defensa de los intereses de los trabajadores «no garantiza ni a los sindicatos ni a sus miembros un trato específico por parte del Estado» que haya de reconocerles derechos o facultades concretas más allá del núcleo que es contenido esencial de la libertad sindical, como se deduce de la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 27 de octubre de 1975, caso del Sindicato Nacional de la Policía belga (párr. 38), cuyo valor orientativo de la interpretación de los derechos fundamentales no es dudoso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la norma fundamental. De esta suerte —continuando con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos— dicho principio lo que exige es que «la legislación nacional permita a los sindicatos luchar por la defensa de los intereses de sus miembros», pero dejando a cada Estado «la elección de los medios a emplear a este fin» (Sentencias de 27 de octubre de 1975, cit. párr. 39; en el mismo sentido, la de 6

de febrero de 1976, en el caso Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras, párrafo 39 y la de la misma fecha dictada en el caso Schmidt y Dahlstrom, párr. 36) (STC 75/1992, FJ 2).

Aunque el alto tribunal ha entendido que los derechos que integran el contenido de la libertad sindical protegible en el recurso de amparo no son solo aquellos que constituyen su contenido esencial, como núcleo mínimo indisponible para el legislador, sino también aquellos otros derechos o facultades adicionales reconocidos por la ley que sobrepasan o se adicionan a ese contenido esencial (STC 30/1992, FJ 3) y que, en lo que se refiere a los límites constitucionales al poder de disposición del legislador, el fundamental es el respeto al contenido esencial del derecho de libertad sindical del artículo 28.1 de la Constitución.

Igualmente, el Tribunal Constitucional sostiene, en una extensa jurisprudencia, que no toda reducción de la capacidad de obrar sindical operada por una norma atentaría al núcleo esencial de la libertad sindical:

«... Por lo demás, el Tribunal también ha afirmado que no toda reducción de las posibilidades de acción o de la capacidad de obrar de un sindicato puede calificarse de vulneración de la libertad sindical, sino que es preciso que esas eventuales restricciones sean arbitrarias, injustificadas o contrarias a la ley (SSTC 187/1987, 235/1988, 30/1992 y 164/1993» (STC 188/1995, FJ 5).

De todo lo expresado se observa en el derecho fundamental a la libertad sindical un contenido positivo, consistente en la posibilidad de crear sindicatos y de afiliarse libremente a ellos para desarrollar la actividad sindical, en el bien entendido de que, de acuerdo con la doctrina constitucional examinada, no estamos ante un derecho ilimitado.

En cuanto al núcleo indisponible de esa actividad sindical, a través de la huelga y la negociación colectiva, es a este último aspecto al que, obviamente, nos debemos atener para poder concluir si está o no fundamentada la solicitud de recurso.

A este fin es preciso determinar si las disposiciones de la Ley de Presupuestos Generales de Canarias para el año 2011, que han motivado esta comparecencia, formarían parte del componente sustancial o material de la obligación de negociar, derivada del artículo 28.1 de la Constitución española, esto es, de las materias que forzosamente han de ser objeto de negociación entre las administraciones públicas y los representantes sindicales.

En este sentido, resulta esclarecedora la posición que mantiene el Tribunal Constitucional en la Sentencia 85/2001, de 26 de marzo, en la que, en referencia, precisamente, al ámbito y al alcance del derecho a la negociación colectiva, manifiesta que, al tratarse de un derecho de configuración legal, ni los sindicatos, ni las administraciones públicas concernidas son libres para ejercerlo de forma incondicionada, debiendo atenerse a los procedimientos y cauces establecidos por la anterior Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio, se pronuncia en los siguientes términos (FFJJ 5 y 6):

En relación con el derecho a la libertad sindical en la función pública, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva, este Tribunal ha declarado en el fundamento 6 de la STC 80/2000, de 27 de marzo, que, «aunque en el ámbito funcionarial tengamos dicho (STC 57/1982, de 27 de julio, F 9) que, por las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios públicos (art. 28.1 CE), no deriva del mismo, como conse-

cuencia necesaria, la negociación colectiva, en la medida en que una ley (en este caso de la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990) establece el derecho de los Sindicatos a la negociación colectiva en ese ámbito, tal derecho se integra como contenido adicional del de libertad sindical, por el mismo mecanismo general de integración de aquel derecho en el contenido de este, bien que con la configuración que le dé la Ley reguladora del derecho de negociación colectiva [art. 6.3.b) y c) LOLS], siendo en ese plano de la legalidad donde pueden establecerse las diferencias entre la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial y el derecho a ella de los Sindicatos, no así en el de la genérica integración del referido derecho en el contenido del de libertad sindical».

El hecho de que se trate de un derecho, esencialmente, de configuración legal implica, entre otras cosas, según se decía en la misma sentencia, que los funcionarios y los sindicatos titulares del mismo, así como las administraciones públicas en las que este se desarrolla, no son libres para ejercerlo de modo incondicionado, pues «la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990, no deja la configuración de la negociación colectiva a la plena libertad de los Sindicatos y de las Administraciones públicas concernidas, sino que establece por sí misma los órganos de negociación, el objeto de esta y las líneas generales del procedimiento».

Y continúa afirmando el Tribunal Constitucional en la misma sentencia que «la negociación colectiva, no solo debe llevarse a cabo en relación a ciertas materias (art. 32 LORAP: «Serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública las materias siguientes»), sino que, además, para lo que ahora interesa, debe efectuarse de acuerdo con las previsiones de la Ley 9/1987, particularmente en cuanto a los órganos a los que esta atribuye la condición de cauce procedimental de articulación de dicha negociación...

... Al margen de la posible interferencia de la negociación paralela en la negociación que discurre por los cauces establecidos en la Ley 9/1987, dado el carácter indisponible para los interlocutores de los órganos de negociación, un Sindicato no puede válidamente pretender obligar a la Administración a abrir un proceso negociador no previsto en la referida ley. Esa ley, como ocurre igualmente, en más de un extremo, con la negociación regulada en el Estatuto de los Trabajadores, no deja la configuración de la negociación colectiva a la plena libertad de sus agentes, sino que establece por sí misma, y para los efectos personales y jurídicos asignados, las instancias negociales, los ámbitos materiales y las líneas generales del procedimiento, de manera que los órganos en ella previstos (Mesas generales y sectoriales de negociación: arts. 30 y 31) articulan la negociación colectiva en la función pública (sin perjuicio, naturalmente, de la posible existencia de otras modalidades no contempladas legalmente y no formalizadas, y por ello en principio no obligatorias para las partes negociantes). (STC 85/2001, de 26 de marzo.)

Coinciden las organizaciones sindicales comparecientes en manifestar que la norma cuestionada no respeta los pactos y acuerdos firmados y en vigor.

Aun cuando esta alegación se referiría a un presunto incumplimiento legal, y no a una infracción de preceptos constitucionales, conviene recordar que el artículo 38.10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, dispone lo siguiente:

«Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas

suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación».

En este sentido, no cabe duda de que estamos ante una situación de extraordinaria necesidad, que es la que ha llevado tanto al Gobierno como a las comunidades autónomas a la adopción de medidas tendentes a la contención y ajuste del gasto público, por lo que, constatada esta condición, se puede afirmar que se cumpliría el requisito al que hace alusión el precepto citado, puesto que las circunstancias económicas se están viendo alteradas, no sólo en nuestro país.

Por último, consideran los comparecientes que la norma autonómica cuestionada vulnera algún otro precepto constitucional. Sin embargo, a la luz de la doctrina constitucional examinada, no cabe considerar que se vulnera el derecho al trabajo; ni que la Comunidad Autónoma de Canarias haya invadido competencias reservadas al Estado, cuando promulga su ley de presupuestos; ni que sea necesaria una ley orgánica para tratar los asuntos que regula la norma autonómica examinada; ni, por último, aparece ningún tributo de nueva creación que pudiera resultar contrario a la Constitución.

En conclusión, de lo argumentado y de la doctrina constitucional examinada, se deduce que no resulta posible compartir los argumentos de inconstitucionalidad aportados por los comparecientes.

Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias.

Mediante escrito con registro de entrada del 9 de febrero de 2011, una asociación solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición mencionada. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud contiene un único argumento, sin duda alguna relevante y de contenido constitucional, dirigido a fundamentar la petición. A su vez, la petición es inicialmente congruente con el argumento, en el sentido de que deduce de él la inconstitucionalidad de la Ley 44/2010, pero acota la finalidad del eventual recurso: El recurso estaría dirigido a precisar la titularidad y competencia de la Administración del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre, en general y, en consecuencia, sobre las aguas canarias a que se refiere la ley.

El argumento único consiste en deducir del artículo 132.2 de la Constitución que:

1.º Las aguas canarias son dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal, deducción inobjetable a juicio de esta Defensoría. Es una deducción simple, directa y decisiva en la atribución de la *titularidad dominical o demanial* de estos bienes.

2.º Esta titularidad, dice la Asociación, «no se reduce a esta única competencia» [sic], tal y como definió la STC 149/1991, de 4 de julio de 1991, sobre la Ley 22/1988, de Costas. Aquí esta Defensoría ha de disentir absolutamente de lo expresado por la Asociación. Precisamente la sentencia constitucional citada, entre otras muchas, deja claramente sentado que el artículo 132.2 CE es atributivo de titularidad demanial pero en modo alguno lo es de atribución de competencias. Del artículo 132.2 no puede deducirse qué administración territorial es la competente para la legislación y la ejecución de la legislación en materia de dominio público marítimo-terrestre. La atribución de competencias sobre estos bienes ha de deducirse del bloque de la constitucionalidad,

es decir del artículo 149.1 de la Constitución (competencias exclusivas del Estado), de los Estatutos de Autonomía (en este caso del Estatuto de Canarias) y demás disposiciones que forman el bloque de la constitucionalidad. Por tanto, cuando la asociación aduce que la Ley 44/2010 «debe ser precisada en este extremo» parece incurrir en un error de apreciación, en una confusión entre titularidad y competencia, entre dominio y potestad.

De lo anterior deduce esta Defensoría un indicio que puede resultar determinante de la desestimación de la solicitud de la asociación. Sin embargo, y por un elemental deber de favorecer la acción de los ciudadanos y de no obstaculizarla (art. 9.2 CE), conviene adentrarse siquiera algo más en la cuestión.

En efecto, para la asociación la ley «parece» realizar una distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, de forma que la delimitación de las aguas canarias, «cuya legalidad no entran a valorar», correspondería al Estado (párrafo tercero del preámbulo de la ley), mientras que la titularidad correspondería a la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 1.1). Mas, al entender de esta Defensoría, si tal distribución de competencias existe, el parámetro de verificación de su constitucionalidad no será el artículo 132.2 CE sino el bloque de la constitucionalidad, brevemente señalado antes. El artículo 132.2 CE únicamente puede servir de parámetro de verificación de la constitucionalidad de la Ley 44/2010 en cuanto a la titularidad dominical, o mejor dicho demanial (titularidad del dominio público), y en cuanto al alcance de los bienes considerados dominio público marítimo-terrestre.

SEGUNDO. Para comprobar, e incluso completar, el inicial parecer expresado en el FUNDAMENTO anterior sólo cabe examinar la ley objeto de la solicitud de la asociación, examen que esta hace solo sobre un fragmento del preámbulo y sobre el primer párrafo del artículo 1.

Pues bien, a juicio de esta Defensoría la Ley 44/2010 tiene por finalidad pura y simplemente, como por otro lado el texto promulgado dice con toda evidencia y sin necesidad de interpretación adicional alguna, mejorar la *delimitación del territorio* de la Comunidad Autónoma, o sea el límite de la eficacia de sus normas y del ejercicio de *sus* competencias, vale decir de las competencias autonómicas. Como el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (redacción por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre) prescribe que el territorio de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario (las siete islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, y las de Alegranza, La Graciosa, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste), entonces el ámbito territorial quedaría incompleto sin la delimitación de las aguas incluidas en el concepto archipielágico que introduce ese artículo 2 estatutario.

La jurisprudencia —constitucional y ordinaria—, la mejor doctrina y desde luego también esta Defensoría, han insistido, y vienen insistiendo, en que no porque el dominio público marítimo-terrestre sea de titularidad estatal, dejan las demás administraciones territoriales de tener competencias sobre él. Por ejemplo, es característica la competencia municipal en la limpieza de las playas, elemento típico y fundamental del demanio (estatal) litoral, competencia municipal descrita precisamente en la Ley de Costas de 1988.

Pues bien, con ese sentido se promulga la ley, de artículo único, según el cual las aguas canarias, o sea el territorio marino de la Comunidad Autónoma, vienen definidas por los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran el archipiélago

canario (art. 2 del Estatuto de Autonomía). Estos puntos sirven para trazar un perímetro que sigue la configuración general del archipiélago, establecido en el anexo de la ley (el modo común de establecimiento, o sea mediante líneas de base rectas). Entonces, las aguas que quedan integradas dentro de ese contorno perimetral reciben la denominación de «aguas canarias» y constituyen «el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias».

Y en consecuencia, el número 2 del artículo único deja resueltamente sentado, contra lo argumentado por la asociación en su solicitud, que el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre tales «aguas canarias» y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado ejerce soberanía o jurisdicción, se realizará *conforme a la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres*. Es decir, que la Ley 44/2010 *no* entra en modo alguno, directa ni indirectamente, en ninguna atribución ni redistribución de competencias, ni siquiera en ninguna atribución ni redistribución de la titularidad del dominio público, que sigue siendo estatal. Dicho de otro modo, no hay en la Ley 44/2010 ninguna vulneración del artículo 132.2 de la Constitución, ni por cierto del artículo 149.1 tampoco. Por el contrario, encuentra esta Defensoría que, mediante esta ley, se evitará la alegación, no infrecuentemente aducida por las administraciones autonómicas y municipales, de que las playas o el mar próximo a sus territorios «terrestres» son asunto (son competencia) exclusiva del Estado, y que por lo tanto cuanto acaece en ellos no son problemas de su incumbencia. Por el contrario y a partir de ahora, los asuntos en las aguas canarias no podrán ser automáticamente derivados a la Administración General del Estado; *de iure* ya no lo eran antes ciertamente, pues es manifiesto que no por la titularidad estatal del demanio litoral ni por las importantísimas competencias estatales (deslinde, concesión de usos) dejan de ser los municipios y la Comunidad Autónoma de ser competentes en ciertos aspectos de la costa canaria. Ocurre que, ahora, la Ley 44/2010 lo deja bien sentado, sin apoderar ni desapoderar a unos y otros de sus potestades, en un esquema de distribución competencial y de titularidad demanial que la ley deja intacto.

En fin, esta Defensoría no encuentra en absoluto que haya necesidad de precisar la titularidad y competencia de la Administración del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre, en general ni, en consecuencia, tampoco sobre las aguas canarias a que se refiere la ley.

La Defensora del Pueblo en funciones resolvió no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Ley 16/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La organización sindical compareciente cuestiona la constitucionalidad del artículo 29, manifestando que vulnera el artículo 149.1.18.ª de la norma suprema, por cuanto regula una materia que está reservada al Estado.

También opina que se vulneran leyes de rango superior, en concreto la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, y la Ley 7/2007, de 12 de abril, alegando en última instancia que la materia regulada no es propia de una ley de presupuestos. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. A efectos de sistematizar el análisis de la norma cuya impugnación se pretende, se ha considerado conveniente abordar en primer lugar el último motivo aducido por el sindicato compareciente, esto es, su compatibilidad con el contenido de una ley de presupuestos.

En relación con esta argumentación, se debe tener presente que son muy numerosos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (recogidos, entre otras, en las Sentencias 21/1981, 27/1981, 65/1987, 126/1987, 116/1994, 178/1994, 195/1994), en los que se aborda la adecuación a la Constitución de las leyes de presupuestos, con una doctrina coincidente y reiterada.

«Tratándose de una ley que no es solo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, FJ 4.º), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no solo puede —y debe— contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer «disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el ap. 7.º del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan» (STC 63/1986, FJ 12).

Así pues, «las leyes anuales de presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos» (STC 65/1987, FJ 4.º). [STC 76/1992, FJ 4.a).]

Como quiera que la ley de presupuestos no es solo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, FJ 4), sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, no solo puede, y debe, contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que asimismo le corresponde establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria, que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan. A estos efectos, la única excepción explícita que aparece en el texto constitucional es la prohibición de crear tributos que contempla el apartado 7 del artículo 134.

No obstante, para que sea constitucionalmente admisible la inclusión de materias propias de la ley ordinaria en una ley de presupuestos, a juicio del Tribunal Constitucional, han de cumplirse dos condiciones: la primera que la materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es el instrumento y la segunda que su inclusión en dicha ley esté justificada, porque constituya un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 63/1986, 65/1987, 65/1990, 178/1994 y 195/1994).

Estos planteamientos son expresivos de que los ingresos y gastos pueden verse afectados por otras muchas normas, además de las que integran el núcleo propio de la ley de presupuestos, como ocurre en el caso que se está examinando, respecto al que se puede afirmar que las previsiones que afectan a los complementos de retribuciones guardan relación con las previsiones de ingresos y gastos y con las directrices de la política económica del gobierno autonómico en este supuesto concreto, por lo que, a la luz de la

jurisprudencia examinada, no se puede considerar inconstitucional su inclusión en una ley de presupuestos, como afirma el reclamante.

SEGUNDO. Alude la organización sindical compareciente a que la norma cuestionada regula una materia reservada al Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª, que establece:

> 149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
>
> 18. Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellos...

Sin embargo, el artículo 29 de la norma cuestionada regula las retribuciones del personal de las instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, y el apartado del precepto se dedica únicamente a un complemento retributivo, lo que de ninguna manera puede considerarse una modificación del régimen estatutario de estos funcionarios.

En este sentido, se debe recordar que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, como son, por ejemplo, el derecho a la jubilación o a acceder a determinadas situaciones administrativas, sin que pueda esperar que los derechos inherentes a su situación estatutaria o, en su caso, los derechos pasivos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso, o que se mantenga una situación de la que se venía disfrutando. Sobre este asunto se ha pronunciado extensamente el Tribunal Constitucional, manifestando:

> El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (art. 103.3 CE).
>
> Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública (STC 99/1987, FJ 6).

Por ello, parece posible descartar que la regulación sobre complementos retributivos efectuada en la ley autonómica sea una competencia exclusiva del Estado, y que la comunidad autónoma no pueda decidir sobre ella.

TERCERO. La organización sindical compareciente estima que la norma cuestionada vulnera, como antes se ha indicado, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

En este orden de cosas, debe manifestarse que el legislador dispone de una total autonomía de la voluntad para plasmar sus deseos en la ley y su límite es la Constitución, parámetro único a través del cual el Tribunal Constitucional puede enjuiciar la legitimidad del ejercicio de la función legislativa. Ningún otro límite es admisible y cualquiera que viniese impuesto por una ley podría ser obviado por el simple procedimiento de derogar la norma que lo contenga mediante otra posterior.

Este razonamiento es el que explica que cualquier alegación destinada a fundamentar la inconstitucionalidad de una ley debe basarse en la infracción de un precepto constitucional y no, como ocurre en el presente caso, en la supuesta conculcación del Estatuto Básico del Empleado Público o del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, puesto que la ley no infringe la ley: la modifica o la deroga; y su medida de legitimidad no es nunca otra ley, sino la Constitución, y la misión del Tribunal Constitucional se circunscribe, en lo que aquí interesa, a supervisar el respeto del legislador a la Constitución, en el ejercicio de su función legislativa.

En estos términos, como se adelantó, no ofrece el compareciente otra argumentación que fundamente la supuesta infracción normativa y esta, además, viene referida, no a la Constitución sino, como ha quedado dicho, a otras leyes, parámetro de comparación que no resulta viable en esta vía de recurso.

En todo caso, no se aprecia en qué medida la disposición impugnada no tiene cabida en las previsiones contenidas en el artículo 43.2 de la Ley del Estatuto Marco, en cuanto que este precepto deja la determinación de los conceptos, cuantías y criterios para la atribución de las retribuciones complementarias, al ámbito de cada servicio de salud, a la vez que establece con la suficiente amplitud su naturaleza; pueden ser fijas o variables y, su finalidad, dirigirse a retribuir la función desempeñada, la categoría, la dedicación, la actividad o la productividad, entre otros factores.

La misma carencia puede predicarse de la pretendida infracción de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la ausencia de negociación, puesto que no se vincula a una vulneración de preceptos constitucionales.

Sin embargo, es preciso determinar si las disposiciones de la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2011, que han motivado esta comparecencia, formarían parte del componente sustancial o material de la obligación de negociar, derivada del artículo 28.1 de la Constitución española, esto es, de las materias que forzosamente han de ser objeto de negociación entre las administraciones públicas y los representantes sindicales.

En este sentido, resulta esclarecedora la posición que mantiene el Tribunal Constitucional en la Sentencia 85/2001, de 26 de marzo, en la que, en referencia, precisamente, al ámbito y al alcance del derecho a la negociación colectiva, manifiesta que, al tratarse de un derecho de configuración legal, ni los sindicatos, ni las administraciones públicas concernidas son libres para ejercerlo de forma incondicionada, debiendo atenerse a los procedimientos y cauces establecidos por la anterior Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio, se pronuncia en los siguientes términos (FFJJ 5 y 6):

> En relación con el derecho a la libertad sindical en la función pública, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva, este Tribunal ha declarado en el fundamento 6 de la STC 80/2000, de 27 de marzo, que, «aunque en el ámbito funcionarial tengamos dicho (STC 57/1982, de 27 de julio, F 9) que, por las peculiaridades del derecho de sindicación

de los funcionarios públicos (art. 28.1 CE), no deriva del mismo, como consecuencia necesaria, la negociación colectiva, en la medida en que una ley (en este caso de la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990) establece el derecho de los sindicatos a la negociación colectiva en ese ámbito, tal derecho se integra como contenido adicional del de libertad sindical, por el mismo mecanismo general de integración de aquel derecho en el contenido de este, bien que con la configuración que le dé la ley reguladora del derecho de negociación colectiva [art. 6.3.b) y c) LOLS], siendo en ese plano de la legalidad donde pueden establecerse las diferencias entre la negociación colectiva en el ámbito laboral y funcionarial y el derecho a ella de los sindicatos, no así en el de la genérica integración del referido derecho en el contenido del de libertad sindical».

El hecho de que se trate de un derecho, esencialmente, de configuración legal implica, entre otras cosas, según se decía en la misma sentencia, que los funcionarios y los sindicatos titulares del mismo, así como las administraciones públicas en las que éste se desarrolla, no son libres para ejercerlo de modo incondicionado, pues «la Ley 9/1987, modificada por la Ley 7/1990, no deja la configuración de la negociación colectiva a la plena libertad de los Sindicatos y de las Administraciones públicas concernidas, sino que establece por sí misma los órganos de negociación, el objeto de esta y las líneas generales del procedimiento.

Y continúa afirmando el Tribunal Constitucional en la misma sentencia: «La negociación colectiva, no solo debe llevarse a cabo en relación a ciertas materias (art. 32 LORAP: «serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública las materias siguientes»), sino que, además, para lo que ahora interesa, debe efectuarse de acuerdo con las previsiones de la Ley 9/1987, particularmente en cuanto a los órganos a los que esta atribuye la condición de cauce procedimental de articulación de dicha negociación...

... Al margen de la posible interferencia de la negociación paralela en la negociación que discurre por los cauces establecidos en la Ley 9/1987, dado el carácter indisponible para los interlocutores de los órganos de negociación, un Sindicato no puede válidamente pretender obligar a la Administración a abrir un proceso negociador no previsto en la referida ley. Esa ley, como ocurre igualmente, en más de un extremo, con la negociación regulada en el Estatuto de los Trabajadores, no deja la configuración de la negociación colectiva a la plena libertad de sus agentes, sino que establece por sí misma, y para los efectos personales y jurídicos asignados, las instancias negociales, los ámbitos materiales y las líneas generales del procedimiento, de manera que los órganos en ella previstos (Mesas generales y sectoriales de negociación: arts. 30 y 31) articulan la negociación colectiva en la función pública (sin perjuicio, naturalmente, de la posible existencia de otras modalidades no contempladas legalmente y no formalizadas, y por ello en principio no obligatorias para las partes negociantes). (STC 85/2001.)

Por todo cuanto antecede, la Defensora del Pueblo (e. f.), oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, ha acordado no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra la Ley 16/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

La asociación compareciente manifiesta que podrían resultar inconstitucionales los artículos 47.2 y 65.4 por resultar contrarios a lo dispuesto en normas de carácter básico, así como a lo que establece el artículo 23.3 de la Constitución. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La asociación compareciente centra su argumentación de inconstitucionalidad en que los preceptos autonómicos cuestionados son contrarios a lo dispuesto, con carácter básico en la Ley 7/2007, de 12 de abril, atribuyéndoles lo que el Tribunal Constitucional viene considerando como inconstitucionalidad indirecta o mediata, por derivar la posible infracción constitucional, no de su incompatibilidad directa con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos (entre otras muchas, la STC 178/2006, FJ 2).

Para examinar tales alegaciones, lo primero que debe comprobarse es si los preceptos estatales que operan como canon en el control de constitucionalidad de la ley autonómica tienen, en efecto, carácter básico, para determinar luego, en caso afirmativo, si el precepto autonómico cuestionado pugna efectivamente con el orden competencial por contradecir lo dispuesto con carácter básico por el Estado.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado al enjuiciar los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, que estos no pueden ser resueltos desde un plano exclusivamente abstracto y generalizado que prescinda de contrastar, de manera singularizada, los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación (STC 147/1991, FJ 4).

El planteamiento del alto tribunal es el siguiente:

> Resulta obligado comenzar por precisar que, si la impugnación de la norma autonómica se realiza por contradecir la norma básica estatal, el éxito de la impugnación requerirá, de un lado, la constatación de que en efecto la norma estatal reúne la condición de básica y que, por lo tanto, ha sido dictada al amparo de la distribución constitucional de competencias. De otra parte, habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981, de 2 de febrero) toda vez que el principio de conservación de la ley (SSTC 63/1982, de 20 de octubre, y 16/1998, de 26 de enero) habilita a este tribunal para concluir que, de esa manera interpretada, la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias (STC 38/2004, de 11 de marzo) (STC 113/2010, FJ 2).

Efectivamente, la Ley 7/2007, de 12 de abril, en su exposición de motivos afronta el sistema de empleo público indicando que:

> La legislación básica de la función pública debe crear el marco normativo que garantice la selección y la carrera sobre la base de los criterios constitucionales de mérito y capacidad y que establezca un justo equilibrio entre derechos y responsabilidades de los empleados públicos. Además, la legislación básica ha de prever los instrumentos que faculten a las diferentes administraciones para la planificación y ordenación de sus efectivos y la utilización más eficiente de los mismos.
>
> Quiere esto decir que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes. Por tanto, la densidad de la legislación básica en materia de función pública debe reducirse hoy en día, en comparación con épocas pasadas, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional.

Debemos, pues, proceder a comparar el artículo 47.2 de la ley autonómica, que regula la selección del personal funcionario de carrera y del personal laboral fijo, con los preceptos que los comparecientes consideran contradictorios.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, regula la promoción interna de los funcionarios de carrera en su artículo 18, y establece que se realizará mediante procedimientos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y estar en posesión de los requisitos exigidos.

El precepto indica que las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Estatuto articularán los sistemas para realizar la promoción interna y podrán determinar los cuerpos y escalas a los que tendrán posibilidad de acceder los funcionarios de carrera pertenecientes a otros de su mismo subgrupo. Por último, dispone que las administraciones públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional.

Los comparecientes indican que este artículo debe interpretarse conjuntamente con el artículo 61 del mismo texto legal, que se ocupa de los sistemas selectivos para el acceso al empleo público y contiene las garantías que deben presidir los procesos, indicando su carácter abierto y la libre concurrencia, pero omiten el inciso «sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna» que contiene el apartado primero del artículo cuya impugnación se pretende.

Por último, objetan el sistema de concurso por entender que tiene un carácter excepcional. Sin embargo, el apartado 6 del artículo que se está examinando permite su aplicación en virtud de ley, lo que ocurre en el presente supuesto. Además, no hay que olvidar que el tenor literal del precepto autonómico es que el sistema de concurso «puede» utilizarse en los casos tasados que se referencian, sin que se excluyan otros procesos selectivos para la selección de personal funcionario de carrera o laboral fijo, tal como expresamente se establece en el apartado primero del referido precepto.

Por ello, en el supuesto planteado y atendiendo a la obligada verificación que —según señala el Tribunal Constitucional— debe realizarse cuando se impugna una norma autonómica por una presunta contradicción con la norma básica estatal, resulta claro que los artículos 18 y 61.6 del Estatuto Básico del Empleado Público forman parte de la legislación básica del Estado. Sin embargo, no se observa que exista una contradicción entre preceptos del citado Estatuto y el artículo 47.2 de la Ley de Empleo Público de Castilla-La Mancha cuya inconstitucionalidad se reclama por los comparecientes. En efecto, al establecer la norma autonómica un sistema de concurso para acceder a alguno de los concretos cuerpos a los que se refiere, lo hace en función de lo que dispone el mencionado artículo 61.6 del Estatuto Básico del Empleado Público, que dice que solo por ley podrá aplicarse con carácter excepcional el sistema de concurso. Por lo tanto, el legislador autonómico no ha desconocido la legislación básica estatal que opera en este proceso como canon de constitucionalidad y que encuentra cobertura no solo a través de la aplicación directa y normal del citado precepto 61.6, sino, también, atendiendo a la competencia de desarrollo legislativo de la comunidad autónoma en materia de función pública.

SEGUNDO. Los argumentos expuestos en el fundamento anterior sobre la adecuación a preceptos básicos, pueden aplicarse al segundo de los artículos de la ley autonómica cuya impugnación se pretende, que se refiere a la promoción interna, y la estable-

ce, como antes se ha dicho, con carácter general, para el acceso a determinados cuerpos de funcionarios de la Administración autonómica.

Con objeto de delimitar el supuesto de hecho que se examina ahora, se debe empezar por recordar que los artículos 23.2 y 103.3 son los preceptos constitucionales que se ocupan de la función pública, y configuran el acceso con respeto al derecho de igualdad, y a los principio de mérito y capacidad.

Según la asociación compareciente, la regulación efectuada en la ley autonómica del modelo de promoción interna puede vulnerar las disposiciones constitucionales.

Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre este asunto son numerosos. En primer lugar, establece el intérprete de la Constitución la potestad del legislador al indicar:

> El legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar el estatus del personal que presta sus servicios en las administraciones públicas (SSTC 7/1984, 99/1984, 148/1986, entre otras). (STC 57/1990, FJ 2.) Las administraciones públicas disfrutan, así «de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el estatus del personal a su servicio (STC 57/1990)» (STC 293/1993, FJ 3). «En el caso de las comunidades autónomas, que es el supuesto que ahora interesa, este principio de autoorganización tiene además un respaldo constitucional expreso en los artículos 147.2.c), 148.1.1.ª CE y los concordantes de los estatutos de autonomía» (STC 156/1999, FJ 4). Podemos señalar, a modo de conclusión parcial de lo señalado hasta el momento, que la «discriminación entre estas estructuras que son creación del Derecho y pueden quedar definidas por la presencia de muy diversos factores, de existir, únicamente derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales (SSTC 7/1984, 68/1989, 77/1990 y 48/1992) (STC 293/1993, FJ 3).

Efectivamente, ese amplio margen tiene sus limitaciones. Por ello, procede examinar a la luz de lo establecido por el intérprete de la Constitución, si la decisión del legislador autonómico cuya impugnación se pretende se ajusta, en cuanto al sistema de provisión de plazas, a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y evita la arbitrariedad, contraria a la norma suprema, pues, al ser un derecho de configuración legal, no resulta, en principio, contrario a lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución cualquier modificación de estos sistemas.

Al examinar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el acceso a la función pública, encontramos estos pronunciamientos:

> Sentado lo anterior, cabe recordar que es también jurisprudencia reiterada de este Tribunal que el artículo 23.2 CE consagra un derecho de configuración legal, lo que entraña una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (art. 103.3 CE), los cuales solo pueden preservarse y establecerse mediante la intervención positiva del legislador (por todas, STC30/2008, de 25 de febrero, FJ 6). Igualmente, se ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones que es diferente el rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública y, por ende, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos tendentes a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los ser-

vicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos (por todas, STC 30/2008, de 25 de febrero, FJ 5). (STC 126/2008, FJ 2.)

Y continúa en otra resolución:

Lo que el artículo 23.2 viene, pues, a establecer es una especificación del principio general de igualdad en relación con el acceso a los cargos y funciones públicas. Como el principio general mencionado, la concreción anterior en el artículo 23.2 actúa en dos planos distintos: como igualdad ante la ley o en la aplicación de la ley, de una parte, y de la otra, como igualdad en la ley. En este segundo aspecto —y esto es lo que explica la especificación en este caso del principio general de igualdad—. La igualdad en la ley implica para el legislador no solo la prohibición de establecer diferencias que carezcan de una fundamentación razonable y objetiva, sino más precisamente aún y en conexión con el artículo 103.3 CE, la prohibición de establecer diferencias que no guarden relación con el mérito y capacidad.

De este límite deriva la necesidad no solo de que la ley no limite el acceso a personas determinadas, sino de que la capacidad, y especialmente los méritos a tener en cuenta, han de estar también en relación con la función a desempeñar y no se describan o establezcan en términos tales que puedan considerarse fijados en atención a personas determinadas.

La igualdad se predica, por tanto, de las condiciones establecidas por la ley, y por ello, lo que el artículo 23.2 CE viene a prohibir, entre otras cosas, es que las reglas de procedimiento para el acceso a la función pública se establezcan no mediante términos generales y abstractos, sino mediante referencias individualizadas y concretas (SSTC 50/1986, 148/1986, 18/1987, entre otras). Así pues, el artículo 23.2 CE, si bien ha otorgado al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles hayan de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración, le obliga también a tener como límites constitucionales que la regulación no se haga en términos concretos e individualizados, de manera tal que sean convocatorias ad personam y que los requisitos legalmente establecidos, en términos de igualdad, respondan única y exclusivamente a los principios de mérito y capacidad (STC 27/1991, FJ 4).

Además, estima el alto tribunal: «Como hemos declarado (STC 83/2000, de 27 de marzo, FJ 4), la consideración de los servicios prestados no es ajena a los conceptos de mérito y capacidad del artículo 103.3 CE, ya que el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad del aspirante para desarrollar una función o empleo público y suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados por la Administración convocante (SSTC 67/1989, FJ 3, y, en igual sentido STC 60/1994, FJ 6; 185/1994, FJ 6).

En resumen, y en lo que aquí importa, que es resolver las dudas de constitucionalidad planteadas por la asociación compareciente, no cabe más que reiterar que no es posible deducir tacha de inconstitucionalidad en los preceptos cuestionados, que contemplan la selección del personal y la promoción interna en la Junta de Castilla-La Mancha.

En efecto, como se ha venido indicando, en el primer inciso del artículo 103.3, la Constitución reserva a la ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio, y esta regulación habrá de ser configurada por el legislador en términos tales que sea reconocida en la ley misma una determinación suficiente de las situaciones funcionariales, lo que ocurre en el presente supuesto.

La opción, con carácter general, por uno de los sistemas de selección contemplados en el Estatuto Básico del Empleado Público con preferencia sobre los otros, pero sin

excluirlos, no supone la habilitación de un sistema excepcional para el ingreso o la promoción en la función pública autonómica, cuya organización, en este supuesto, y según establece la exposición de motivos de la propia ley autonómica, se pretende realizar sin merma de calidad en el servicio público y aplicando las medidas que garanticen una adecuada planificación y distribución de las personas y de los medios materiales disponibles, cumpliendo, así, con la exigencia de eficacia que la Constitución demanda a la Administración Pública.

Por ello, y como ha establecido el Tribunal Constitucional, al reservar a la ley las condiciones del ejercicio del derecho, lo que entraña una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública, de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, se ha de asegurar que la Administración encargada de valorar los candidatos no pueda actuar con un indiscriminado arbitrio, sino con el prudente y razonable que requiere el artículo 23.2 de la Constitución, lo cual, por otra parte es lo que hace posible, en su caso, el ulterior control jurisdiccional, puesto que el juez que lo es de la legalidad, tendrá así un criterio con el que contrastar si la actuación administrativa se ha ajustado a las condiciones previamente establecidas.

Por todo cuanto antecede, la Defensora del Pueblo (e. f.) ha acordado no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra la Ley 4/2001, de 10 de marzo.

Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán.

Mediante diversos escritos de contenido similar, suscrito uno de ellos por una asociación cívica y los restantes por ciudadanos particulares, se instó el ejercicio de la legitimación que corresponde al Defensor del Pueblo para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán. Se tomaron en consideración las alegaciones relativas a la proclamación del aranés como lengua propia de Arán, las que imponen a la Generalidad en Arán el deber de utilizar normalmente el aranés en las relaciones de sus órganos y entes con la ciudadanía, otorgándole una posición preferente en sus impresos, formularios y textos administrativos respecto de las demás lenguas oficiales y, finalmente, la relativa a que en Arán la Administración del Estado, en los términos que ésta determine, debe utilizar preferentemente el aranés como lengua propia de dicho territorio. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En una primera lectura, los preceptos citados de la Ley 35/2010 parecen otorgar al aranés un carácter preferente respecto de las otras lenguas oficiales al prescribir un uso de tal carácter para todas las instituciones de Arán, para la Administración del Estado en ese territorio y para la Generalidad de Cataluña y sus instituciones en sus relaciones con él, debiendo además esta última administración otorgarle una posición preferente al aranés en los impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente al alcance del público. Si esta preferencia implica el establecimiento de una prioridad jerárquica del aranés como lengua cooficial sobre las restantes que también lo son en Arán, estas prescripciones serían radicalmente inconstitucionales, a tenor de la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional en esta materia.

SEGUNDO. Baste para confirmar el aserto anterior recordar lo que el Tribunal Constitucional ha dicho sobre el carácter preferente que el artículo 6.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña otorgaba al catalán en el fundamento jurídico 14 de su reciente

Sentencia 31/2010, de 28 de julio. En lo que aquí interesa, en dicho fundamento jurídico se expresaba lo siguiente:

> El artículo 6.1 EAC, además de «la lengua de uso normal» declara que el catalán como lengua propia de Cataluña es también la lengua de uso «preferente» de las administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña. A diferencia de la noción de «normalidad» el concepto de «preferencia», por su propio tenor, trasciende de la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado.

Añade a continuación el Tribunal en el mismo fundamento jurídico de la sentencia citada que:

> La definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano, también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, por las administraciones públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña, sin perjuicio, claro está, de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener.

Como consecuencia de todo lo anterior, el Tribunal Constitucional concluye que:

> No admitiendo, por tanto, el inciso «y preferente» del artículo 6.1 EAC una interpretación conforme con la Constitución, ha de ser declarado inconstitucional y nulo.

TERCERO. Como se ha visto, el Tribunal Constitucional no admite la preferencia o la prioridad jerárquica de una lengua cooficial respecto de las demás, o lo que es lo mismo, el trato privilegiado a favor de cualquiera de ellas, y si considera que esa es la intención del legislador y el sentido inevitable en el que hay que interpretar la norma, procede a declarar su inconstitucionalidad.

Conviene recordar, no obstante, que el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente «que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución» (STC 108/1986, de 29 de julio), de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas de los preceptos cuestionados, ya que, si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, «resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la ley» (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18).

Esta tarea interpretativa que el Tribunal se impone antes de declarar la inconstitucionalidad de cualquier precepto, es también tarea obligada para cualquier operador jurídico que debe encontrar en la norma su sentido acorde con la Constitución y emplearlo de ese modo en las operaciones jurídicas en las que participe. Y, lógicamente, lo es también para esta Institución constitucional antes de decidir sobre una iniciativa tan relevante como la de hacer uso de su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad contra una norma con rango de ley.

Procede, pues, llevar a cabo un esfuerzo interpretativo para averiguar si la lectura conjunta de los preceptos a los que se ha hecho mención con los restantes de la ley, así como con los antecedentes de la misma, permiten o no una interpretación de estos que sea conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las consecuencias de la cooficialidad que se derivan del artículo 3 de la Constitución.

CUARTO. El primer elemento de juicio a tomar en consideración es la fecha de aprobación de la ley, que se produce en el mes de octubre pasado, varios meses después de que se hubiera dictado y hecho pública la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la que se declaró inconstitucional y nulo el inciso «y preferente» que figuraba en el artículo 6.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De acuerdo con el artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. Por consiguiente, el Parlamento de Cataluña en la fecha de aprobación de la ley era conocedor de la doctrina constitucional y consciente de su deber, como poder público, de acatarla, pues una actuación conscientemente contraria al sentido de la jurisprudencia constitucional ya establecida implicaría una deslealtad constitucional que no cabe esperar de un Parlamento autonómico representante de la ciudadanía.

Debe, pues, partirse de la premisa de que el Parlamento de Cataluña en los trabajos de elaboración de la ley y en su aprobación tuvo en cuenta la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 y atribuyó a la «preferencia» con la que en los preceptos cuestionados favorece al aranés, no un valor o sentido jerárquico y excluyente respecto de las otras lenguas oficiales o una posición privilegiada respecto de las mismas, sino simplemente un trato diferenciado tendente a corregir la situación de desequilibrio histórico de esta lengua minoritaria respecto de las otras lenguas cooficiales en el territorio de Cataluña.

De hecho, el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña emitió un dictamen (22/2010) sobre el proyecto de ley —coincidente, por cierto, en sus conclusiones con el sentido de lo que aquí se viene expresando— y para su elaboración solicitó diversos informes, uno procedente de la Secretaría del Gobierno y elaborado por el Gabinete Jurídico de la Generalidad, y otro por la Secretaría de Política Lingüística, los cuales coinciden en que el aranés es una lengua que se encuentra en una posición secundaria en cuanto a su uso y que el objetivo de la ley es corregir esta situación y que por ello las previsiones contenidas en los artículos cuestionados han de considerarse medidas de protección, promoción y difusión de la lengua aranesa en el contexto de otras de este carácter que se incluyen también en el texto de la ley y, por lo tanto, compatibles con la jurisprudencia constitucional establecida en la Sentencia 31/2010.

QUINTO. Por su parte, el preámbulo de la ley proporciona también algunas pistas sobre la interpretación que quepa hacer de los preceptos que inicialmente suscitan dudas de constitucionalidad, pistas estas que, según se verá, resultan muy necesarias habida cuenta de la deficiente técnica legislativa de la que la ley adolece y de la oscuridad, cuando no incoherencia, de los mandatos y previsiones que la ley contiene.

Se afirma en el preámbulo que el objetivo de la ley es «proteger y promover el occitano de acuerdo con su variedad aranesa en todos los ámbitos y sectores», precisando más adelante, en cuanto al nivel de protección que con ella se pretende lograr, que «el criterio inspirador de la presente ley es la extensión al régimen jurídico del occitano, en su variedad aranesa, como lengua propia que es de todo el territorio de

Arán y como lengua oficial en Cataluña, del contenido propio de estos conceptos en el ordenamiento lingüístico catalán». Por otra parte, y ya en cuanto al uso institucional de la lengua aranesa, se afirma asimismo en el preámbulo que «la ley establece que las administraciones e instituciones aranesas deben utilizar normalmente el aranés y que los servicios y organismos que dependen de la Generalidad en Arán también deben utilizarlo normalmente en sus relaciones administrativas y en la difusión de información a la ciudadanía, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a escoger otra lengua oficial».

Confirman todas estas consideraciones contenidas en el preámbulo que lo que la Ley 35/2010 pretende, con carácter general, es la protección en Cataluña del occitano, denominado aranés en Arán —pretensión que confirma literalmente el artículo 1.º en su texto— y que es, por tanto, desde este punto de vista desde el que tienen que analizarse los mandatos que la ley contiene promoviendo un uso preferente de la lengua que pretende proteger.

SEXTO. Entrando ya en el examen de los preceptos cuestionados, se constata que esta preferencia que se predica de la lengua aranesa queda matizada con la lectura conjunta de todos ellos y con los restantes preceptos de la ley, diluyéndose así la contundencia del mandato y convirtiendo lo que hubiera sido una previsión claramente inconstitucional en una medida admisible y legítima de promoción y fomento a favor de una lengua cooficial y propia, minoritaria y en situación de recesión.

Así, si bien en el artículo 2.3.a) se dice que el aranés es la lengua de uso «preferente» de todas las instituciones de Arán —lo que, sin otras consideraciones adicionales, sería claramente inconstitucional—, se matiza, sin embargo, en los números 1 y 2 del artículo 5 al proclamar en ellos que el aranés es la lengua propia del Conselh Generau d'Aran y de las administraciones aranesas y de las corporaciones públicas e instituciones y empresas que dependan de ellas, y que es la lengua que deben utilizar «normalmente» (ya no preferentemente) estas instituciones y administraciones en los procedimientos administrativos que tramiten, sin perjuicio —añade el precepto— del derecho de los ciudadanos a utilizar en esos procedimientos otra lengua oficial en Cataluña.

Algo similar ocurre en relación con la lengua que ha de emplear la Generalidad y las administraciones de Cataluña en Arán o en sus relaciones con este territorio. Por un lado, en el artículo 6.5 se dice que las instituciones de la Generalidad a que se refiere el artículo 2.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y los entes locales que ejercen competencias en Arán deben utilizar «preferentemente» el aranés en sus relaciones institucionales en Arán, lo que se matiza por otro lado en el artículo 2.3.b) donde se dice que el aranés es la lengua «normalmente» utilizada por las administraciones catalanas en sus relaciones con Arán, y se complementa en el artículo 5.4 al decirse aquí que la Generalidad, en Arán, debe utilizar «normalmente» el aranés en las relaciones de sus órganos y entes con dicha ciudadanía».

Más clara resulta la interpretación del artículo 5.4 en el que se dispone que en los impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente al alcance del público en Arán, la Generalidad, sin perjuicio de lo establecido en la legislación respecto de las demás lenguas oficiales, debe utilizar el aranés y debe otorgarle una posición «preferente». Como se ve, el tenor literal del precepto no alude a un uso preferente del aranés en formularios, modelos e impresos, sino únicamente a que en tales formularios, modelos e impresos se otorgue al aranés una posición preferente. Además, y como ocurría en los casos anteriores, la afirmación de preferencia a la que se está haciendo referencia

queda convenientemente matizada en el artículo 6.4 cuando se señala el deber de las instituciones de la Generalidad y los entes locales que ejercen competencias en Arán de poner a disposición de los ciudadanos en aranés los impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente, sin incluir mención alguna a la preferencia de uso de la lengua y sí mencionando, en cambio, el derecho de los ciudadanos a recibir notificaciones y comunicaciones escritas en catalán y en castellano.

Resta, por último, hacer mención al artículo 5.7 en el que se establece que en Arán la Administración del Estado debe utilizar «preferentemente» el aranés, como lengua propia de este territorio. Un mandato de estas características sería inconstitucional no solo por lo que ya se ha mencionado respecto de la preferencia excluyente de una lengua cooficial en relación a las otras, sino también por la invasión competencial que supondría que una ley autonómica regulase la lengua de uso de la Administración del Estado. Sin embargo, el legislador autonómico incluyó la cautela de advertir que esa previsión, que cabe presumir orientada al fomento de la lengua aranesa, habrá de cumplirse «en los términos que la Administración del Estado determine», lo que evita que deba cuestionarse este precepto de la ley por las razones expuestas.

SÉPTIMO. En definitiva, entiende esta Institución, aunque el esfuerzo interpretativo necesario para ello sea notable, que la preferencia atribuida al aranés en algunos de los artículos de la ley tiene una naturaleza distinta de la que atribuía al catalán el inciso «y preferente» del artículo 6.1 del Estatuto de Autonomía que fue declarado inconstitucional en la Sentencia 31/2010. Se trataba allí de una preferencia jerárquica y absoluta que otorgaba una posición privilegiada a una lengua cooficial respecto de otra, rompiendo el equilibrio que la cooficialidad impone. Aquí se trata de una preferencia matizada, de la que no se deriva, como se ha visto, una inevitable prioridad de uso, con la que se pretende proteger y promocionar una lengua cooficial minoritaria, territorialmente localizada y en recesión. A esta conclusión, por cierto, llega también el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en el dictamen 22/2010, de 5 de agosto, al que ya se ha hecho antes referencia.

No obstante, es de lamentar que el Parlamento de Cataluña no atendiera a la recomendación formulada por el Consejo mencionado que proponía la supresión del término «preferente» de la ley sin el cual hubieran podido alcanzarse los mismos objetivos. En lugar de atender tan sensata recomendación, el legislador optó por mantener el término y la confusión que su presencia provoca en perjuicio de una más coherente dicción de la ley en sus sucesivos preceptos y obligando con ello a los operadores jurídicos a realizar una ardua tarea interpretativa para reconducir la aplicación de la norma a términos compatibles con los mandatos constitucionales.

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Una ciudadana compareció ante esta Institución solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia, por considerar que la ley cuestionada vulneraba la legislación básica del Estado, con fundamento en que esta última legislación exige la «idéntica composición cualitativa y cuantitativa de los principios activos», en tanto que la disposición impugnada hace referencia únicamente al «mismo principio activo, la misma dosis y la misma presentación», diferencia de criterio que daba lugar, a su juicio, a la mencionada vulneración. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. No obstante la dificultad que conlleva el intento de descifrar los razonamientos de orden constitucional no explícitos que pueden subyacer en la solicitud de recurso, cabe interpretar que estos se traducen en un criterio adverso a la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para implantar un catálogo priorizado de medicamentos o, lo que es lo mismo, que los artículos de la ley impugnada exceden el marco que, respecto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, establece el artículo 149.1.16.ª de la Constitución española.

Por ello, el análisis de la argumentación contenida en la solicitud que se examina requiere, en primer término, tener presente el sistema de distribución competencial diseñado en nuestra Constitución, para lo que resulta imprescindible acudir tanto al texto de la norma suprema como al Estatuto de Autonomía de Galicia, a fin de conocer el reparto de atribuciones en cada materia.

De acuerdo con los criterios establecidos en la Constitución son competencia exclusiva del Estado las «bases y coordinación general de la sanidad» y la «legislación sobre productos farmacéuticos» (art. 149.1.16.ª), en tanto que las comunidades autónomas «podrán asumir competencias en materia de sanidad e higiene» (art. 148.1.21.ª). A partir de este marco constitucional, los estatutos de autonomía han asumido competencias en materia de sanidad e higiene. Estos mismos estatutos atribuyen asimismo a las respectivas comunidades competencias relativas al desarrollo legislativo y a la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior (art. 33.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia) y a la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos (art. 33.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia).

En desarrollo de estos títulos competenciales, el Estado ha dictado la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud; la Ley 29/2006, de 26 de julio, sobre garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios; y la Orden SPI/3052/2010, de 26 de noviembre, por la que se determinan los conjuntos de medicamentos, y sus precios de referencia, y por la que se regulan determinados aspectos del sistema de precios de referencia.

En este contexto, el artículo 30 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, atribuye al Estado la competencia para decidir qué productos farmacéuticos deben tener financiación pública. El tenor literal de este precepto es el siguiente:

> «Corresponde al Ministerio de Sanidad y Consumo el ejercicio de las competencias del Estado en materia de evaluación, registro, autorización, vigilancia y control de los medicamentos de uso humano y veterinario y de los productos sanitarios, así como la decisión sobre su financiación pública y la fijación del precio correspondiente, en los términos previstos en la Ley 26/2006, de 26 de julio, sin perjuicio de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas».

La mencionada competencia exclusiva estatal se ejerce por la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios (art. 31.2 de la Ley 16/2003 y artículo 8 del Real Decreto 1041/2009, de 29 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad) mediante la aprobación del Nomenclátor oficial de productos farmacéuticos del Sistema Nacional de Salud. Este nomenclátor contiene la relación de todos los medicamentos y productos sanitarios incluidos en la financiación pública con la identificación de cada producto, su precio

y la información para su facturación. En concreto, incluye información sobre el grupo terapéutico al que pertenece cada producto, si tiene precio de referencia, si es o no genérico, si lleva aportación normal o reducida, si está afectado o no por el descuento regulado en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, o si se encuentra en situación de suspensión, baja temporal o definitiva.

En desarrollo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre productos farmacéuticos, la Ley 29/2006, de 26 de julio, regula, en sus artículos 85, 86, 90, 91, 92 y 93, la prescripción y dispensación de medicamentos, así como lo relativo a la fijación y revisión de los precios de referencia, la información económica a facilitar sobre los mismos y el régimen del sistema de precios de referencia.

En concreto, el referido texto legal establece, en su artículo 86, la regla general de que «el farmacéutico dispensará el medicamento prescrito por el médico», salvo que excepcionalmente concurra causa de desabastecimiento o razones de urgente necesidad en su dispensación, en cuyo caso se podrá sustituir por el de menor precio; en su artículo 85, señala que las Administraciones sanitarias fomentarán la prescripción de los medicamentos identificados por su principio activo en la receta médica y que, en los casos en los que el prescriptor indique en la receta simplemente un principio activo, el farmacéutico dispensará el medicamento que tenga el menor precio y, en caso de igualdad de precio, el genérico, si lo hubiere; y en su artículo 93 que «la financiación pública de medicamentos estará sometida al sistema de precios de referencia». Este último precepto legal encomienda al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos e informe del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la determinación de los conjuntos de medicamentos que sirven como base para la fijación de los precios de referencia, así como la cuantía de estos últimos.

En desarrollo del artículo 93 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, se dicta la Orden 3052/2010, cuyo artículo 1 dispone que:

> «En aplicación del artículo 93.2 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, los conjuntos y sus precios de referencia son los que se relacionan en esta orden, enumerándose en el anexo I todos los conjuntos ya existentes, con los nuevos precios obtenidos tras su revisión, como los conjuntos de nueva creación».

En el anexo de la orden detallada en el apartado precedente se detallan los conjuntos de presentaciones con sus precios de referencia financiados por el Sistema Nacional de Salud. La disposición final primera de esta orden específica que se dicta al amparo «de la competencia estatal en materia de legislación sobre productos farmacéuticos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.16.ª de la Constitución española».

SEGUNDO. El problema que se plantea, por tanto, es determinar si los preceptos de la Ley 12/2010, de 22 de diciembre, adolecen de vicios de inconstitucionalidad derivados de la vulneración de los títulos competenciales estatales antes referidos por incumplimiento de la normativa dictada por el Estado al amparo de los mismos.

En relación con ello, cabe recordar, a modo preliminar, que es criterio constante de esta Institución que el ejercicio de la legitimación que tiene conferida para interponer el recurso de inconstitucionalidad tiene su idóneo campo de aplicación en el ámbito de los derechos y libertades reconocidos en el título I de la Constitución, cuya defensa y garantía le encomienda expresamente el artículo 54 de la misma. En cambio, cuan-

do los problemas de constitucionalidad puestos de manifiesto no se refieren al orden sustantivo de los derechos fundamentales y libertades públicas, sino que atañen a la distribución de competencias entre los diversos titulares del poder territorial del Estado, parece más conveniente que sean precisamente los titulares de las competencias eventualmente sustraídas quienes, en el ejercicio de su respectiva legitimación, lleven a cabo las actuaciones que estimen oportunas.

A este respecto, debe añadirse que es asimismo criterio de esta Institución no ejercer la referida legitimación cuando ya lo han hecho las personas legitimadas para ello. Dicho criterio ha sido aplicado en distintos supuestos en que se ha solicitado al Defensor del Pueblo la interposición de recursos de inconstitucionalidad y amparo y ha concurrido la referida circunstancia. Este criterio se ha aplicado, en efecto, a título de ejemplo, en las solicitudes de interposición de recurso contra las siguientes normas: Ley 1/1985, de la Comunidad de Madrid, reguladora del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares; Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Canarias, sobre Régimen de Aguas; Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales; Ley Orgánica 3/1988, de 25 de mayo, de Reforma del Código Penal; Ley 4/1988, de 25 de mayo, de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial; y Ley 8/1995, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Organización de la Generalidad Valenciana.

En todos estos casos, fueron denegadas las solicitudes por haberse interpuesto recurso de inconstitucionalidad por alguno de los legitimados para ello, es decir, por el Presidente del Gobierno, por cincuenta Diputados o Senadores, o por los órganos colegiados ejecutivos o las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Este mismo criterio, aplicado en los supuestos en que ha concurrido la circunstancia descrita, ha quedado expuesto en los informales anuales del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales, en los que se ha dado cuenta de las resoluciones recaídas con motivo de las distintas peticiones de interposición de recursos de inconstitucionalidad y de amparo formuladas.

En el presente supuesto procede asimismo la aplicación del citado criterio, por cuanto el Consejo de Ministros, en su reunión del día 4 de febrero de 2011, decidió solicitar del Presidente del Gobierno que promoviera recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1 a 4 y las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 12/2010, de 22 de diciembre, precisamente los preceptos a los que parece referirse la solicitud de recurso que se formula al Defensor del Pueblo. Adoptado el acuerdo precedente, el Presidente del Gobierno, en virtud de la legitimación que al efecto le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución y el artículo 32.1.a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, dispuso que se interpusiera el citado recurso de inconstitucionalidad. En el marco de este recurso se invocó el artículo 161.2 de la Constitución española y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de los preceptos y disposiciones recurridos.

Las específicas alegaciones contenidas en la solicitud de recurso ante el Defensor del Pueblo subsumen los argumentos estratégicos y nucleares reflejados en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, de modo que el Tribunal Constitucional se pronunciará respecto a dichas alegaciones.

En efecto, entre otras consideraciones, en el precitado recurso de inconstitucionalidad se pone de relieve que «con el marco competencial constitucionalmente establecido,

la inclusión o exclusión de medicamentos y productos sanitarios en la prestación farmacéutica del SNS corresponde única y exclusivamente al Estado, a través del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad»; «la Comunidad Autónoma de Galicia carece de competencia para llevar a cabo la financiación selectiva del nomenclátor oficial mediante la implantación de un catálogo priorizado de medicamentos»; «con el catálogo priorizado, la Comunidad demanda parte de la premisa falsa de que dos medicamentos con el mismo principio activo son siempre intercambiables, cuando muchas veces no es así y cuando, en todo caso, habrá de ser el facultativo, y no la Administración, quien decida si un paciente mantiene el tratamiento o lo cambia».

TERCERO. Finalmente, y por lo que concierne a la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición objeto de reproche de inconstitucionalidad, es preciso traer a colación lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, conforme al cual:

> «El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses».

Pues bien, el Tribunal Constitucional ha dictado una providencia, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 14 de marzo de 2011, que reza como sigue:

> «El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 1 de marzo actual, ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 822-2011, en relación a los artículos 1 a 4 y disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia. Y se hace constar que por el Presidente del Gobierno se ha invocado el artículo 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso, 11 de febrero de 2011».

En mérito a cuanto ha quedado expuesto, la Defensora del Pueblo (e. f.) ha resuelto no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia.

La asociación compareciente entiende que la disposición final segunda de la norma vulnera el derecho de igualdad ante la ley, infringe el principio de seguridad jurídica y es incompatible con normas estatales básicas. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Según el solicitante, la disposición final segunda de la Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas del Parlamento de Galicia, al establecer el silencio administrativo negativo para los procedimientos sobre solicitudes, reclamaciones o recursos en materia de personal, con contenido retributivo, de la Consejería de Sanidad, planteados por los profesionales del Servicio Gallego de Salud, contraviene lo establecido en el artículo 6 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. También resultaría contraria a lo dispuesto en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejer-

cicio que, en su artículo 2.dos, da una nueva redacción al artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Aduce el solicitante que ambas leyes estatales tienen el carácter de básicas.

En consecuencia, atribuye al precepto legal autonómico cuestionado lo que el Tribunal Constitucional viene considerando como inconstitucionalidad indirecta o mediata, por derivar la posible infracción constitucional, no de su incompatibilidad directa con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos pretendidamente básicos (entre otras muchas, la STC 178/2006, FJ 2).

Para examinar tales alegaciones lo primero que debe comprobarse es si los preceptos estatales que operan como canon en el control de constitucionalidad de la ley autonómica tienen, en efecto, carácter básico, para determinar luego, en caso afirmativo, si el precepto autonómico cuestionado pugna efectivamente con el orden competencial por contradecir lo dispuesto con carácter básico por el Estado.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado al enjuiciar los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, que estos no pueden ser resueltos desde un plano exclusivamente abstracto y generalizado que prescinda de contrastar, de manera singularizada, los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación (STC 147/1991, FJ 4).

Pues bien, en el primer caso, y aún reconociendo formalmente el carácter básico de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, dictada al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª y 18.ª de la Constitución española, tal y como expresa su disposición final primera, basta examinar el contenido de la disposición autonómica cuestionada y el de la Ley 17/2009, para concluir que no se produce la contravención indicada por el interesado, por la sencilla razón de que esta última ley se refiere únicamente a las actividades de servicios por cuenta propia que se realizan a cambio de una contraprestación económica, estando, por tanto, excluidas de su ámbito de aplicación las relaciones jurídicas en materia de personal, de contenido retributivo, entre el personal estatutario de los servicios de salud y la Administración con la que se vinculan, en este caso la Consejería de Sanidad.

A mayor abundamiento, hay que señalar que la aplicación general del silencio positivo que dispone el artículo 6 de la Ley 17/2009, citada como norma de contraste, se ciñe a los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere dicha ley.

En cuanto al segundo de los preceptos estatales que se dicen infringidos, el artículo 2.dos de la Ley, 25/2009, de 22 de diciembre, la propia disposición final primera de la misma excluye su carácter de básico, afirmando que constituye procedimiento administrativo común sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas.

No obstante lo anterior, se observa que tampoco existe la contradicción indicada por el solicitante entre la norma autonómica y la norma estatal, puesto que, examinados sus contenidos, ambas normas disponen que el silencio tiene efectos desestimatorios en los mismos tipos de procedimientos, si atendemos al tenor literal del segundo párrafo del punto 1 del artículo 43, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según la redacción efectuada por el citado artículo 2.dos de la Ley 25/2009, según el cual:

«1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo».

SEGUNDO. En segundo término se alega que la disposición adicional segunda establece una diferencia de trato normativa para los profesionales del Servicio Gallego de Salud sin justificación alguna, por lo que vulnera el principio de igualdad ante la ley y el derecho de no discriminación, garantizados en el artículo 14 de la Constitución.

Sin embargo, hay que señalar que la disposición autonómica cuestionada viene a completar el anexo II de la Ley 6/2001, de 29 de junio, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, anexo que incluye una serie de procedimientos con normativa reguladora específica en normas autonómicas —como ocurre con los que afectan al personal estatutario del servicio gallego de salud dentro de los procedimientos de la Consejería de Sanidad (Servicio Gallego de Salud)— en los que el silencio tiene efectos desestimatorios.

Para el resto de los procedimientos administrativos que carecen de regulación específica en normas autonómicas será de aplicación lo que las leyes estatales dispongan respecto a su plazo máximo de duración y al sentido, estimatorio o desestimatorio, que se atribuya a la falta de resolución expresa en el plazo señalado; según establece la disposición adicional segunda de la citada Ley 6/2001, de 29 de junio, cuyo anexo completa la disposición final segunda de la Ley 15/2010, de 28 de diciembre.

Y, como quedó dicho en el fundamento anterior, en el párrafo segundo de punto 1 del artículo 43, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según la redacción efectuada por el citado artículo 2.dos de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, se aplica el silencio negativo a los mismos tipos de procedimiento a los que se refiere la disposición autonómica cuestionada, esto es sobre reclamaciones e impugnaciones de actos administrativos.

Por otra parte, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, «el juicio de igualdad *ex* artículo 14 CE exige la identidad de los supuestos fácticos que se pretenden comparar, pues lo que se deriva del citado precepto es el derecho a que supuestos de hecho sustancialmente iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas» (SSTC 212/1993, FJ 6; 80/1994, FJ 5, entre otras). Por ello toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un *tertium comparationis* frente al que la desigualdad se produzca, elemento de contraste que ha de consistir

en «una situación jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos» (ATC 209/1985, de 20 de marzo, FJ 2). Consiguientemente puede decirse que dos individuos son iguales, esto es, pertenecen a la misma clase, cuando en ellos concurre una cualidad común, un *tertium comparationis*, que opera como elemento definitorio de la clase, y que son desiguales cuando tal circunstancia no se produce (STC 125/2003, FJ 4).

En consecuencia, y a falta de la aportación por el solicitante de un término de comparación idóneo para efectuar cabalmente un juicio de igualdad, no se observa el trato discriminatorio denunciado.

TERCERO. Tampoco se aprecia la vulneración del principio de seguridad jurídica, que alega el solicitante del recurso.

Sin perjuicio de las críticas que merezca, desde el punto de vista de la técnica legislativa, la regulación de diversas materias de contenido heterogéneo en una única ley, no resulta trasladable a este supuesto la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado, y a su utilización como instrumento de la legislación para introducir en el ordenamiento jurídico «disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria, a través de las llamadas «leyes de acompañamiento» como la aquí cuestionada, pues precisamente estas leyes son leyes ordinarias, tramitadas a través del procedimiento legislativo común.

La acumulación en este tipo de normas de las materias dispares y la falta de conexión entre las mismas podría vulnerar el principio de seguridad jurídica si, como declara el Tribunal Constitucional, quebrase la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados u ocasionare confusión normativa» (STC 46/1990, FJ 4).

En otras palabras, solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo, produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4, y 212/1996, FJ 15).

A la vista de todo lo expuesto, no es difícil concluir que el precepto cuestionado es claro y preciso en sus efectos y destinatarios, y en momento alguno induce a confusión ni genera duda de ninguna clase.

Por otra parte, la exposición de motivos de la Ley 6/2001, de 29 de junio, justifica la mención expresa en su anexo II de determinados procedimientos en los cuales el silencio tiene efectos desestimatorios, como las solicitudes, reclamaciones o recursos en materia de personal, con contenido retributivo, planteados por los profesionales del Servicio Gallego de Salud, precisamente en razones de seguridad jurídica, a pesar de que, como quedó dicho, tales procedimientos estarían ya incluidos en las excepciones que la Ley 30/1992 establece al silencio positivo:

«En cuanto al silencio administrativo, el artículo 43 contempla con carácter general el silencio positivo, exceptuándose solo cuando una norma con rango de ley o norma comunitaria europea establezca lo contrario. Una regulación equilibrada y razonable de esta institución lleva a excluir de la norma general aquellos procedimientos en los cuales la importancia de los intereses generales en juego, o la existencia de intereses

particulares contrapuestos, impiden que la inactividad de la Administración pueda conducir a la conculcación de este interés general o de intereses particulares igualmente merecedores de protección, lo que también hace necesaria la fijación en norma de rango legal de estos supuestos excepcionales. A mayor abundamiento, se incluyen determinados procedimientos en los cuales el silencio tiene efectos desestimatorios en aplicación de la propia Ley 30/1992, bien por ser iniciados de oficio o bien por ser incluidos en las excepciones que la misma establece, considerándose conveniente su inclusión por razones sistemáticas y, en definitiva, de seguridad jurídica».

Por todo cuanto antecede, la Defensora del Pueblo (e. f.) decidió no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado.

Ley de la Comunidad de Madrid 8/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2011.

El sindicato compareciente manifiesta que los apartados 3 y 4 del artículo 25 de la norma citada podrían vulnerar el derecho a la igualdad, suponen una restricción ilegítima de la competencia del poder legislativo, afectan al principio de seguridad jurídica y sobrepasan el contenido de las leyes de presupuestos.

Una vez valorada detenidamente la solicitud, tal como se hizo con otras, que han sido presentadas con anterioridad por distintas organizaciones sindicales, en las que se cuestionaban leyes de presupuestos del Estado y de diversas comunidades autónomas, y que hacían referencia a diferentes complementos que se suprimían, congelaban o anulaban, en consonancia con la situación económica por la que atravesamos, el Defensor del Pueblo, basándose en la doctrina del alto tribunal, decidió no hacer uso de la legitimación que tiene conferida por el artículo 162.1.a) de la Constitución. Lo que se comunicó por escrito al solicitante.

Ley de la Comunidad de Madrid 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público.

Una asociación para la defensa de la sanidad pública de Madrid solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 25 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, mediante el que se suprimen el Consejo de Salud de la Comunidad de Madrid y los Consejos de Salud de las áreas sanitarias, por considerar que dicho precepto vulnera lo dispuesto en los artículos 5, 10, 52 y 53 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que exige la articulación de órganos de participación democrática en el ámbito de las comunidades autónomas para la formulación de la política sanitaria y el control de su ejecución. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El análisis de la argumentación contenida en la solicitud de recurso que se formula al Defensor del Pueblo requiere, en primer término, tener presente el sistema de distribución competencial diseñado en nuestra Constitución, para lo que resulta imprescindible acudir tanto al texto de la norma suprema como a los estatutos de autonomía a fin de conocer el reparto de atribuciones en cada materia.

De acuerdo con los criterios establecidos en la Constitución son competencia exclusiva del Estado las «bases y coordinación general de la sanidad» (art. 149.1.16.ª), en tanto que las comunidades autónomas «podrán asumir competencias en materia de sanidad e higiene» (art. 148.1.21.ª). A partir de este marco constitucional, los estatutos de

autonomía han asumido competencias en materia de sanidad e higiene. Estos mismos estatutos atribuyen asimismo a las respectivas comunidades competencias relativas al desarrollo legislativo y a la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad e higiene (art. 27.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid).

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado, en no pocas ocasiones, sobre la noción «bases... de la sanidad« que utiliza el artículo 149.1.16.ª de la Constitución como concepto fundamental para definir las competencias del Estado en la materia. Así, ha declarado que:

> Como ya dijimos en el fundamento primero de la Sentencia de 28 de enero de 1982, lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia para fijar las bases de una materia determinada (como sucede aquí con la sanidad interior, artículo 149.1.16.ª de la CE) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, porque con ellas se proporciona al sistema normativa, en este caso el de la sanidad nacional, un denominador común, a partir del cual cada comunidad podrá desarrollar sus propias competencias (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2.º).

En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha razonado que:

> En lo tocante a las materias relativas a la higiene y la sanidad, ya hemos señalado que el artículo 149.1.16.ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación general de la sanidad, y el Estatuto de Autonomía de... reconoce la competencia exclusiva sobre higiene, correspondiéndole el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior. A tal efecto es preciso partir de la doctrina que este Tribunal ha elaborado a través de numerosas decisiones acerca del concepto de «norma básica» y que ha plasmado, entre otras, en las SSTC 69 y 80/1988, de 19 y 28 de abril; 182/1988, de 13 de octubre, y últimamente la 248/1988, de 20 de diciembre. Conforme a lo recogido en el fundamento jurídico 4.º de esta última, corresponde al legislador estatal definir lo básico observando estrictamente las prescripciones constitucionales y estatutarias. El Estado debe garantizar, a través de las normas básicas, un común denominador normativo —dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales— a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto (STC 13/1989, de 26 de enero, FJ 3.º).

SEGUNDO. Del análisis de la jurisprudencia hasta aquí examinada se deduce que la valoración de la presunta inconstitucionalidad denunciada en la solicitud de recurso habrá de partir del artículo 53 de la Ley General de Sanidad, según el cual «con el fin de articular la participación en el ámbito de las comunidades autónomas, se creará el Consejo de Salud de la Comunidad Autónoma». Este precepto, conforme al artículo 2.1 de la citada ley, tiene la condición de norma básica en el sentido previsto en el artículo 149.1.16.ª de la Constitución. A su vez, el artículo 2.2 de la Ley General de Sanidad determina que las comunidades autónomas podrá dictar normas de desarrollo y complementarias de la misma, en el ejercicio de las competencias que les atribuyen sus correspondientes estatutos de autonomía.

Tal y como se ha reflejado anteriormente, el artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye a esta comunidad autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene.

El problema que se plantea, por tanto, es determinar si el hecho de que la Comunidad de Madrid no haya desarrollado y ejecutado lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley

General de Sanidad, procediendo a la instauración del Consejo de Salud de la Comunidad —inexistente en la actualidad— supone una vulneración de la normativa básica del Estado, tal y como parece sostener el solicitante del recurso.

Pues bien, a este respecto cabe anticipar que, en el criterio de esta Institución, no nos hallamos, en el presente caso, frente a la vulneración de una norma básica, sino ante su falta de desarrollo y ejecución.

En efecto, no puede apelarse a la disconformidad del artículo 25 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, que no efectúa desarrollo legislativo o ejecución alguna de la legislación básica del Estado, con el precepto básico del artículo 53 de la Ley General de Sanidad, en la medida en que no existen términos de comparación y, por ello, no es posible efectuar un test de constitucionalidad en este punto. Dicho de otro modo, el precepto autonómico cuestionado no puede entenderse como un desarrollo de la legislación básica del Estado, no siendo posible, por ello, apreciar contradicción entre ambas normas (estatal y autonómica).

El Tribunal Constitucional parece avalar esta línea de exposición, al afirmar que:

> ... la cuestión que se suscita en el presente proceso es la de si el precepto autonómico cuestionado puede ser entendido como un desarrollo de las bases estatales compatible con ellas o, por el contrario, ha de considerarse que no ha respetado tal normativa básica estatal, resultando vulnerador del orden constitucional de distribución de competencias. La eventual vulneración de la normativa básica... exigirá, además de apreciar que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, es efectiva e insalvable por vía interpretativa, comprobar que la norma estatal que se propone como canon de constitucionalidad tiene ese proclamado carácter básico» (STC 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 4.º).

TERCERO. Frente a la interpretación propuesta por el solicitante, resulta perfectamente posible seguir otra vía hermenéutica, conforme a la cual el ejercicio de la competencia de la Administración del Estado en materia de alta inspección, reconocida en todos los estatutos de autonomía, promueva el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado por la Comunidad de Madrid en la materia que nos ocupa.

A este respecto, conviene recordar que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece que corresponde a la Comunidad de Madrid «el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad e higiene» (art. 27.4) y «la ejecución de la legislación del Estado sobre gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la materia 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto» (art. 28.1.1). Por consiguiente, el citado Estatuto actúa aquí no solo como título competencial para la Comunidad, sino también para el Estado, mediante la reserva de la alta inspección.

En esta línea argumental, el punto de partida no puede ser otro que la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, en cuyo capítulo XI regula la alta inspección en términos análogos a los contenidos en el artículo 43 de la Ley General de Sanidad, que queda derogado. Las funciones y actividades de la alta inspección están reguladas en el artículo 76 de este texto legal, que reza literalmente de la siguiente forma:

«1. El Estado ejercerá la Alta Inspección como función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las comunidades autónomas en

materia de sanidad y de atención sanitaria del Sistema Nacional de Salud, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las leyes.

2. Corresponde a la Alta Inspección:

a) Supervisar la adecuación entre los planes y programas sanitarios de las comunidades autónomas y los objetivos de carácter general establecidos por el Estado.

b) Evaluar el cumplimiento de fines y objetivos comunes y determinar las dificultades o deficiencias genéricas o estructurales que impidan alcanzar o distorsionen el funcionamiento de un sistema sanitario coherente, armónico y solidario.

c) Supervisar el destino y utilización de los fondos y subvenciones propios del Estado asignados a las comunidades autónomas que tengan un destino o finalidad determinada.

d) Comprobar que los fondos correspondientes de los servicios de salud de las comunidades autónomas son utilizados de acuerdo con los principios generales de esta ley.

e) Supervisar la adscripción a fines sanitarios de centros, servicios o establecimientos del Estado transferidos con dicha finalidad, sin perjuicio de las reordenaciones que puedan acordar las correspondientes comunidades autónomas y, en su caso, las demás administraciones públicas.

f) Verificar la inexistencia de cualquier tipo de discriminación en los sistemas de administración y regímenes de prestaciones de los servicios sanitarios, así como de los sistemas o procedimientos de selección y provisión de sus puestos de trabajo.

g) Supervisar que el ejercicio de las competencias en materia de sanidad se ajusta a criterios de participación democrática de todos los interesados; a tal efecto se estará a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley General de Sanidad.

3. Las funciones de Alta Inspección se ejercerán por los órganos del Estado competentes en materia de sanidad. Los funcionarios de la Administración del Estado que ejerzan la Alta Inspección gozarán de las consideraciones de autoridad pública a todos los efectos, y en las actuaciones podrán recabar de las autoridades del Estado y de los órganos de las comunidades autónomas y demás administraciones públicas la colaboración necesaria para el cumplimiento de las funciones que les estén legalmente encomendadas.

4. Cuando, como consecuencia del ejercicio de las funciones de Alta Inspección, se comprueben incumplimientos por parte de la comunidad autónoma, las autoridades sanitarias del Estado le advertirán de esta circunstancia a través del Delegado del Gobierno.

5. Si una vez efectuada dicha advertencia se comprobase que persiste la situación de incumplimiento, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, requerirá formalmente al órgano competente de la comunidad autónoma para que adopte las medidas precisas.

6. Las decisiones que adopte la Administración del Estado en ejercicio de sus competencias de Alta Inspección se comunicarán siempre al máximo órgano responsable del Servicio de Salud de cada comunidad autónoma».

Por consiguiente, la Alta Inspección constituye un haz de garantías legales ejercidas, en el caso particular de la sanidad, a través de las funciones estatales de vigilancia y supervisión. Su funcionalidad y explicación más notoria se basa en que, cuando las competencias sobre una determinada materia —la sanidad en este caso— se reparten de modo que la ejecución de las leyes estatales se lleva a cabo en las instancias autonó-

micas, parece razonable reconocer a la Administración del Estado facultades de supervisión que permitan comprobar que su legislación es cumplida efectivamente por los ejecutores autonómicos y también que es interpretada conforme a pautas y uniformes, ya que, de lo contrario, resultaría que una misma ley podría entenderse y aplicarse con significado y contenidos diferentes en unas y otras partes del territorio del Estado.

Esta tesis ha sido sustentada por el Tribunal Constitucional, al afirmar que:

> ... la Alta Inspección reservada al Estado recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación. Así entendida, la Alta Inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las comunidades autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación con las comunidades autónomas, pero no a sustituirlos convirtiendo a dicha Alta Inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control (STC, 32/1983, de 28 de abril, FJ 2.º).

Más adelante y en este mismo sentido, el mencionado Tribunal, en el fundamento jurídico 3.º de la citada sentencia, ha expresado lo siguiente:

> ... la Alta Inspección se mantiene dentro de su carácter de función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y comunitarias, bien entendido que si es cierto que la Alta Inspección debe discernir las posibles disfunciones en el ámbito de las respectivas competencias del Estado y la Comunidad, también lo es que no debe convertirse en un control tutelar de la acción administrativa de la propia Comunidad. Ahora bien, estas funciones quedan limitadas a su verdadero valor..., ciñéndolas a una función de mera verificación o comprobación, esto es, a la elevación de informes o actas de conformidad o de infracción de la legislación del Estado, supuesto este último en el que la remitirán al Delegado del Gobierno para que este dé traslado a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, se entiende que para que estos puedan corregir, en su caso, la situación que la Alta Inspección calificara como de infracción. Si por el contrario la Comunidad no procediera a corregir la situación y esta persistiera... las autoridades del Estado requerirán al órgano competente de la Comunidad para que se adopten las medidas precisas a fin de corregir la infracción. Hasta aquí la Alta Inspección continúa reducida a sus justos límites y no hay en absoluto exceso alguno de competencia».

Así pues, como ya anticipábamos en el fundamento SEGUNDO de la presente resolución, la norma autonómica que se tacha de inconstitucional, al obviar las previsiones contenidas en el artículo 53 de la Ley General de Sanidad, en la medida en que no desarrolla dicho precepto, no infringe una norma básica, sino que plantea una cuestión de legalidad que pudiera ser susceptible de la intervención de la Alta Inspección del Estado.

Por todo ello y en base a las consideraciones que anteceden, el Defensor del Pueblo ha adoptado la siguiente

En mérito a cuanto ha quedado expuesto, previo el preceptivo informe de la Junta de Coordinación y Régimen Interior en su última reunión, conforme al artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de 6 de abril de 1983, el Defensor del Pueblo ha resuelto no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 25 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y racionalización del sector público, en lo que concierne a la supresión del Consejo de Salud de la Comunidad de Madrid.

No obstante, el Defensor del Pueblo estima la conveniencia de hacer uso de la facultad que le está atribuida por el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, con objeto de eliminar las situaciones injustas o perjudiciales que pudieran derivarse de la supresión del Consejo de Salud de la Comunidad de Madrid, sugiriendo a tal efecto:

a) A la Secretaría General de Sanidad del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad: que, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que dispone que las Comunidades Autónomas habrán de ajustar el ejercicio de sus competencias en materia sanitaria a criterios de participación democrática de todos los interesados, a cuyo fin prevé la creación del Consejo de Salud de la Comunidad Autónoma, valore la oportunidad y conveniencia de promover la actuación de la Alta Inspección regulada en el artículo 76 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, para instar a la Comunidad de Madrid a que proceda, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 27.4 de su Estatuto de Autonomía, al desarrollo legislativo y ejecución del referido artículo 53 de la Ley General de Sanidad, que tiene la condición de norma básica del Estado en el sentido previsto en el artículo 149.1.16.ª de la Constitución española.

A la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid: que, en el ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, valore la necesidad de promover el desarrollo legislativo y ejecución de las prescripciones contenidas en el artículo 53 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, en el que se prevé la creación del Consejo de Salud de la Comunidad Autónoma con el fin de articular la participación democrática de todos los interesados en materia sanitaria.

Ley de la Comunidad de Madrid 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana.

Una asociación solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición citada. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud se basa en que la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2011, de 15 de marzo, infringiría la competencia estatal atribuida en el artículo 149.1.23.ª *in fine* CE (legislación básica sobre vías pecuarias), puesto además en relación con los apartados 1 y 2 de su artículo 132 (régimen jurídico de los bienes de dominio público y determinación en todo caso de algunos bienes como de demanio estatal). La solicitud invoca además con carácter general los intereses ciudadanos y ambientales, y que la ley madrileña podría vulnerar con infracción de la norma fundamental, que instituye el Estado democrático de Derecho.

Estos fundamentos parten de las consideraciones contenidas en la solicitud; generales unas, sobre las vías pecuarias (FUNDAMENTO SEGUNDO), y otras con argumentos más concretos sobre la Ley 2/2011 (FUNDAMENTO TERCERO).

Se añadirán sin embargo unas observaciones adicionales en el FUNDAMENTO CUARTO que, no formando propiamente la base de la decisión que figura al final, sí parece conveniente añadir como complemento. Ello viene aconsejado por el carácter manifiestamente concreto de la decisión legislativa adoptada por la Asamblea de Madrid, que no contiene una regulación general sobre vías pecuarias, sino un régimen *ad casum* sobre una determinada vía pecuaria; estrictamente ni siquiera sobre la entera vía sino un tramo, el definido en el artículo 1.º de la ley, a saber: el tramo de la Cañada Real Galiana a su paso por los términos municipales de Coslada, Madrid y Rivas-Vaciamadrid

(Órdenes del Ministerio de Agricultura de 31 de enero de 1958, tramo del municipio de Madrid en el distrito de Vallecas; de 24 de junio de 1964, tramo de Coslada; y de 11 de junio de 1968, tramo del municipio de Madrid, distrito de Vicálvaro, y del municipio de Rivas-Vaciamadrid). Lo concreto del objeto de la ley viene subrayado por su anexo 1, consistente en la cartografía del tramo (o subtramos) definidos antes, cartografía «que en caso de conflicto prevalecerá sobre la descripción contenida en las mencionadas órdenes de clasificación» (art. 1.º.3 de la ley objeto de la presente resolución de la Defensora del Pueblo en funciones). Es este carácter concreto del objeto de la ley el que lleva a esta Institución a no poder dejar de tener en cuenta determinadas circunstancias, no directamente vinculadas a la presente decisión sobre el ejercicio de la legitimación activa para formular un recurso de inconstitucionalidad, pero que no dejan de ser relevantes en una resolución cuyo objeto no puede ser sino ese régimen *ad casum* sobre un concreto tramo de la Cañada Real Galiana (en los tt. mm. de Coslada, Madrid y Rivas-Vaciamadrid), espacio sobre el cual esta Defensoría viene desde hace años recibiendo quejas y realizando actuaciones, algunas —incluso muy relevantes a nuestro entender— todavía en curso.

SEGUNDO. Comenzando por la visión global de las vías pecuarias contenida en la solicitud, ha de despejarse ante todo el examen de cuantas cuestiones no parecen correctamente centradas o que, a juicio de esta Defensoría, no tienen carácter constitucional, que es el aspecto determinante en esta resolución.

Sin duda, el dominio público es *res extra commercium*, inembargable, imprescriptible e inalienable (art. 132.1 CE); no es ello una cuestión ajena a una disposición que, como la Ley 2/2011, de 15 de marzo, tiene por contenido la desafectación de parte de la Cañada Real Galiana, mas el ajuste o desajuste de ésta a la Constitución habrá de deducirse en un examen directo, pues la Constitución no dice que el dominio público no sea desafectable. De este modo, no es exacto que, como dice en este punto la solicitud, «quien tiene competencia para desafectar el dominio público es el órgano del que depende su aprobación», sino que quien tiene competencia para desafectar es el ente público (más que el órgano, pues de los órganos se predican atribuciones, no tanto competencias) de quien depende la afectación, salvo afectaciones realizadas directamente por la Constitución (que son solo las del apartado 2 del art. 132).

En cuanto a que la solicitud se refiere a los conflictos en la Comunidad de Madrid sobre usos y apropiaciones ilegales de vías pecuarias, que no se concretarían solo en la Cañada Real Galiana, esta Defensoría considera que aun habiendo situaciones iguales o peores que reclamarían un trato similar, no por ello sería inconstitucional una regulación sobre la Cañada Real Galiana, salvo arbitrariedad, que esta Institución no encuentra en el mero hecho de promulgar una ley como la que es objeto de la presente resolución.

Sin duda alguna, un principio clave de la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, es la continuidad de estas, sin cortes ni apropiaciones ni usos que dificulten su configuración para el paso, y en efecto no solo paso de ganado, sino que también están tales vías al servicio de la cultura y del esparcimiento ciudadano. Pero, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, lo cierto es que la Ley 2/2011 parte (exposición de motivos) de que la desafectación operada no supondrá ningún corte en el tránsito ganadero, dada la «amplísima red de vías pecuarias de que disfruta la Comunidad de Madrid [, que] asegura itinerarios alternativos». Es decir, en términos generales la ley madrileña no parece prescindir, como principio, de la continuidad de la vía pecuaria *Cañada Real Galiana*.

En fin, la importancia de los gastos de adquisición del suelo de dominio público y del que vaya a servir de desviación de la vía, para su continuidad ante la desafectación, así como el tratamiento dado en la Ley 2/2011, de 15 de marzo, a si ese coste es por cuenta del beneficiario, son cuestiones ambas que, en términos de constitucionalidad, han de ser tratadas de un modo más concreto que el plasmado en la solicitud en su visión global de las vías pecuarias.

TERCERO. Entrando pues en los alegados argumentos de inconstitucionalidad de la Ley 2/2011, de 15 de marzo, esta Defensoría considera lo siguiente, al hilo de la exposición contenida en la solicitud:

La Ley 2/2011, de 15 de marzo, en su exposición de motivos se refiere a itinerarios alternativos a los 14,5 km de la vía pecuaria. La solicitud entiende que esta referencia carece de verdad porque no hay cordeles, veredas ni cañadas, es decir ninguna vía pecuaria que enlace, antes ni después del pretendido corte, las zonas desafectadas, que por tanto quedarían sin continuidad.

Esta alegación no puede ser estimada. Decíamos en el FUNDAMENTO anterior que, en principio, la Ley 2/2011 no infringe la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, en cuanto a la continuidad del paso (de ganado, o para usos al servicio de la cultura y de esparcimiento). Ante todo, la ley estatal no establece que la desafectación requiera fijar un trazado alternativo que preserve la continuidad de una vía pecuaria. Esto puede ser o no necesario, según las circunstancias. Por ejemplo, si la vía sigue siendo utilizada por el ganado, puede resultar imprescindible un trazado alternativo si la continuidad se va a perder. Por tanto, podríamos estar ante un error de interpretación de la exposición de motivos de la Ley 2/2011 al conectar «desafectación» con «trazado alternativo», pero este presunto error no haría inconstitucional la Ley 2/2011, de 15 de marzo.

Es cierto que la Ley 2/2011 se limita aquí a manifestar (exposición de motivos) que la desafectación no supondrá ningún corte en el tránsito ganadero, dada una genérica, innominada y desde luego no descrita concreta ni genéricamente «amplísima red de vías pecuarias» de la Comunidad de Madrid de donde se obtendrían los tramos alternativos. Es decir, no hay en la Ley 2/2011 modo de ver asegurados, como dice el legislador en el preámbulo, unos «itinerarios alternativos». Pero en términos de intenciones, la ley no prescinde de la continuidad de la vía pecuaria, y serán los hechos subsiguientes los que muestren si se preserva realmente o no. Cierto es que la ley no contiene mención sustantiva alguna que muestre cómo va a quedar resuelta la discontinuidad de la Cañada Real Galiana consiguiente a la desafectación de un tramo de 14,5 km. Pero a juicio de esta Defensoría ello no vulnera la Constitución, en el sentido de que cabe perfectamente una interpretación de conformidad con la ley fundamental.

El artículo 2.º de la Ley 2/2011, de 15 de marzo, basa la necesidad de desafectación, además de por no ser adecuada al tránsito ganadero, por no ser susceptible de usos compatibles y complementarios, en una suerte de motivación legislativa que no se basa en exposición razonada alguna, sino en la constatación fáctica (según la exposición de motivos) de que «el tránsito ganadero en el tramo... es nulo, encontrándose la vía pecuaria de hecho ocupada en buena parte por edificaciones de todo tipo y por un vial por el que circulan vehículos a motor. Son estas circunstancias las que dotan de una singularidad al citado tramo de la Cañada Real Galiana que justifica el contenido de la presente ley». Pues bien, se trata de una desafectación que, constatado lo que afirma el legislador para justificarla, no puede entonces calificarse de arbitraria ni de irrazonable.

En cuanto a haberse eludido un trámite esencial para la desafectación, es decir la consulta determinada por el artículo 20 en relación con el 13.2 (capítulo III de la Ley autonómica 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias: consulta a asociaciones agroganaderas y organizaciones y colectivos cuyo fin sea la defensa medioambiental) así como a haberse omitido el período de información pública, esta Defensoría considera que esos trámites están pensados para las desafectaciones operadas mediante acto administrativo, que es el supuesto normal, y no para las que tienen lugar mediante acto legislativo, como es el presente caso, en el que simplemente se aplica el principio de sucesión cronológica *lex posterior derogat priorem*. Ahora bien, y como se dirá en el FUNDAMENTO CUARTO, que la cuestión constitucional termine aquí no significa que termine la cuestión por entero, es decir en sus aspectos no relacionados con la constitucionalidad de la ley.

Han de ser examinadas también las razones deducidas por los solicitantes del informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid sobre el borrador de la ley. Examinados correlativamente, el parecer de esta Defensoría es como sigue:

a) La recomendación de que la ley respete la legislación básica estatal es obvia, y justamente se trata de comprobar que ha sido así. Por el contrario, sólo hasta cierto punto, que es el punto o límite determinado por la arbitrariedad (prohibición del art. 9.3 de la Constitución), el legislador habría de justificar o expresar las razones o circunstancias que han inspirado la ley.

En términos tan generales, la alegación no puede ser estimada. Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que, con el indicado límite de la arbitrariedad, que esta Defensoría no aprecia en este caso, el legislador no ha de motivar sus decisiones, lo cual por lo demás no priva de valor interpretativo a las exposiciones de motivos.

b) No puede estimarse la alegación relativa a que del artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (según el cual corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de vías pecuarias) se deduciría que, como sostienen los solicitantes, «desarrollar no es eliminar, es más bien lo contrario» y que en tal precepto estatutario no habría mención alguna a la eliminación o supresión de las vías pecuarias.

Esta Defensoría, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a los principios generales del Derecho administrativo, entiende que sin duda alguna la Comunidad de Madrid es plenamente competente para dictar la Ley 2/2011, de 15 de marzo, incluso si su contenido central consiste en la desafectación de una vía pecuaria o de sólo un tramo; no habría ahí ninguna vulneración de los artículos 132 y 149 de la Constitución. Asunto distinto es si la regulación promulgada, si el concreto contenido dado a la operación legislativa de desafectación y enajenación de terrenos, contradice esos u otros preceptos constitucionales, pero no sería ello por razón de que la Comunidad de Madrid no pueda desafectar una vía pecuaria —que sí puede— ni regular la enajenación de terrenos desafectados —que también puede regular. Todo ello es así porque el artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía así lo ampara. Esto queda por lo demás meridianamente claro en el artículo 5 de la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de Vías pecuarias («Corresponde a las Comunidades Autónomas, respecto de las vías pecuarias: ... e) La desafectación»). En suma, a nuestro juicio la Comunidad de Madrid puede desafectar una vía pecuaria y regular la enajenación de los terrenos desafectados, en cuanto expresión de su competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación sobre vías pecuarias.

Ahora bien, ello no quiere decir que la Comunidad de Madrid pueda libérrimamente, arbitrariamente ni vulnerando la legislación básica estatal, desafectar una vía pecuaria y regular la enajenación de los terrenos desafectados. Más adelante, en el FUNDAMENTO CUARTO, volveremos sobre esta cuestión.

c) Esta Defensoría no considera contrario a la Constitución que la Ley 2/2011, de 15 de marzo, no mencione expresamente el título competencial que ampara su promulgación. Además, y en relación y por lo mismo ya expresado en la letra b) anterior, no cabe aceptar que «quien transmite la competencia, el Estado, lo hace para su desarrollo, no para la supresión de [las vías pecuarias]». Por el contrario, la Ley no podría apartarse en forma arbitraria del régimen jurídico general de la Ley 8/1998, de 15 de junio, pero no hay nada en la Ley 2/2011, ni en la solicitud de los interesados, que haga pensar en ninguna arbitrariedad prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución.

d) Por lo ya expuesto más arriba, y sobre lo cual volveremos después, ha de tenerse presente cómo, a juicio de esta Defensoría con toda razón, el informe del Servicio Jurídico insiste en que debería contenerse una referencia expresa en la ley a que la desafectación no supone una interrupción, corte o menoscabo que impida el tránsito de ganado u otros usos compatibles o complementarios de la Cañada Real y de la red de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid. Pero seguir esta recomendación, que ciertamente no parece haber quedado ultimada por el legislador, sino solo proclamada, no conduce a nuestro juicio a la inconstitucionalidad de la Ley 2/2011. A su vez, reiteramos que con este juicio no termina aquí más que el examen de la faceta de constitucionalidad de la decisión legislativa, y no en modo alguno el de las demás facetas atinentes a la desafectación, fuera ya de ese juicio, que es el objeto directo de la presente resolución. Por razones de congruencia y complementariedad, se volverá sobre ello en el fundamento cuarto.

e) La solicitud se refiere a la exigencia del artículo 10 de la ley básica estatal, en cuanto a los terrenos desafectados, que pasan a ser bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid, sobre los que debe tenerse en cuenta la exigencia (básica) de ser atendido el interés público y social, prevalente en su destino al ser enajenados o cedidos tales bienes. Lo contrario, resalta el informe del Servicio Jurídico aportado con la solicitud, podría estar incurso en inconstitucionalidad.

El artículo 10 de la Ley estatal 3/1995 de Vías pecuarias (recuérdese, normativa básica aplicable a las vías pecuarias conforme al artículo 149.1.23.ª de la Constitución) establece que las comunidades autónomas, en el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 5.e), pueden desafectar del dominio público los terrenos de vías pecuarias que no sean adecuados para el tránsito del ganado ni sean susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el título II de la ley. Los terrenos desafectados pasan a tener la condición de bienes patrimoniales de las comunidades autónomas y en su destino prevalecerá el interés público o social. Por tanto, tenemos como doble exigencia previa para desafectar este particular dominio público que el terreno de la vía pecuaria no sea adecuado para el tránsito del ganado; ni sea susceptible de ninguno de los usos compatibles y complementarios.

Estos usos quedan en la ley estatal definidos así, en síntesis y en lo ahora más relevante:

— Usos compatibles: los tradicionales que, de carácter agrícola y sin naturaleza jurídica de ocupación, pueden ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero (art. 16).

— Usos complementarios: el paseo, el senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados (art. 17).

Por tanto, habría de justificarse que la desafectación operada por la Ley 2/2011 recae sobre un tramo de la Cañada Real no adecuado para el tránsito del ganado ni susceptible de usos compatibles o complementarios. Sobre esto las cuestiones son entonces dos: 1.ª) Si cabe exigir tal justificación a una desafectación operada mediante disposición con rango de ley. 2.ª) En caso afirmativo, cómo queda justificada la desafectación a la vista de la exigencia básica de la ley estatal. Ya ha quedado dicho que la segunda cuestión no encuentra respuesta en la ley misma, pues ni siquiera por remisión a algún documento técnico hay en ella más mención al asunto que las siguientes afirmaciones de su preámbulo:

— La Cañada Real Galiana forma parte del valioso patrimonio común que suponen los más de 4.000 km de vías pecuarias que discurren por la Comunidad de Madrid.

— La Ley 8/1998, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, asegura la conservación de las vías pecuarias, de modo que las futuras generaciones puedan seguir disfrutando de este patrimonio, con pleno respeto a la legislación básica del Estado.

— Sin embargo, es un hecho manifiesto que desde antiguo las vías pecuarias han venido sufriendo un continuo declive, coincidente con el de la trashumancia y el progresivo intrusismo agrícola, residencial, industrial y por todo tipo de infraestructuras, que tanto la legislación estatal como autonómica tratan de ordenar.

— Desde principios de los años 60 se abandona prácticamente por completo la trashumancia, lo que justificó la masiva desafectación de terrenos; desde 1944, las actuaciones del Estado en vías pecuarias se financiaron enajenando superficies procedentes de terrenos sobrantes, excesivos o innecesarios antes incluidos en la red de vías pecuarias. En 1974 se promulgó la Ley 22/1974, de 27 de junio, que facilitó aún más la enajenación de suelos de vías pecuarias a través de una mera declaración de innecesariedad, llegando su Reglamento de 1978 a incluir como derechohabientes del otrora dominio público a los propios intrusos.

— Si hay una vía pecuaria en la Comunidad de Madrid donde son evidentes las transformaciones experimentadas es la Cañada Real Galiana; transformaciones que no son recientes, aunque se hayan intensificado en los últimos tiempos, sino que datan de los años 50 y 60 e incluso antes. Las ocupaciones que se iniciaban en esa época y el entonces ya escaso tránsito ganadero justificaron la declaración de innecesariedad de una parte significativa de la Cañada Real Galiana (reducciones de anchura).

— En la actualidad, el tránsito ganadero en el tramo objeto de la Ley 2/2011 es nulo, la vía pecuaria está de hecho ocupada en buena parte por edificaciones de todo tipo y por un vial por el que circulan vehículos a motor. Son estas circunstancias las que dotan de singularidad al tramo de la Cañada Real Galiana, que justifica el contenido de la ley.

Por lo tanto, el legislador madrileño justifica el contenido de la ley en el hecho de que en la Cañada Real Galiana no hay tránsito ganadero en el tramo, tramo ocupado de facto en buena parte por edificaciones y por un vial rodado. Señala como precedentes la masiva desafectación de terrenos desde que se abandona la trashumancia. Ha de añadir esta Defensoría que tal desafectación «masiva» consistió siempre en reducciones

de anchura, que no suponían la desaparición de la vía pecuaria ni por tanto la discontinuidad.

Por el contrario, la desafectación operada por la Ley 2/2011 lleva consigo el corte en más de 14 km de la Cañada Real. El preámbulo de la ley se refiere además al «valioso patrimonio común» de los más de 4.000 km de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid; y a que la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid de 1998 «asegura la conservación de las vías pecuarias, de modo que las futuras generaciones puedan seguir disfrutando de este patrimonio, con pleno respeto a la legislación básica del Estado».

En consecuencia, con independencia de si el legislador ha de justificar o no las leyes, el hecho es que, sea como fuere, la Ley 2/2011 contiene una justificación de la desafectación a que procede. Ahora bien, en esa justificación, o sea en la exposición de motivos, encontramos: de una parte, que la desafectación acarrea el corte de unos 14 km de la Cañada Real; de otra, que el corte afecta a un fragmento notable de un valioso patrimonio común cuya conservación no solo no queda asegurada directamente por la ley, con la consiguiente posible pérdida para las futuras generaciones, que no podrían pues seguir disfrutando de él; sino que además su conservación podría quedar definitivamente truncada. Sin embargo, y sin perjuicio de lo plasmado después en el FUNDAMENTO CUARTO en cuanto a prevenir una posibilidad grave (la pérdida para las futuras generaciones de un valioso patrimonio común), no estamos más que ante una posibilidad, por la eventual indebida aplicación de la ley. Pero no por tal mera posibilidad la ley es inconstitucional. La constitucionalidad de una ley no depende de su ulterior posible aplicación contraria a la Constitución.

Una decisión legislativa puede considerarse ajustada a la exigencia básica de la ley estatal si es posible contrastar cómo es que el tramo no es ya adecuado al tránsito ganadero ni es tampoco susceptible de ningún uso compatible ni complementario; y si es posible comprobar cómo es que la desafectación no supone ningún corte en el tránsito pues hay itinerarios alternativos en la amplísima red de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid. Estas comprobaciones —que son o habrían lógicamente de ser previas a la desafectación— no quedan plasmadas en ningún instrumento que aparentemente la Ley 2/2011 haya tenido en cuenta. Pero esto, con ser relevante en términos generales, no lo es en los estrictos términos de constitucionalidad, toda vez que el legislador proclama al final de la exposición de motivos que ha quedado «cumplida la tramitación procedente».

Las consideraciones sobre las enajenaciones (art. 4.º de la Ley 2/2011, enajenación de los terrenos desafectados) son simplemente remitidas en la solicitud al informe del Servicio Jurídico, sin argumentación alguna. Sin duda ese informe contiene consideraciones graves, recomendaciones de importancia que buscan preservar el interés público, la integridad del patrimonio público, la no obtención de beneficio precisamente por quien infringe la ley, entre otras. Pero, sin más razonamiento por los solicitantes, y sin encontrar en el artículo 4.º de la ley ninguna infracción de la normativa básica estatal, este precepto solo puede tenerse por constitucional, lo que no evita ciertamente la posibilidad de que sea utilizado, al ser aplicado, como amparo legal para operaciones contrarias al interés público y hasta a mandatos constitucionales. Desde el prisma de la pura constitucionalidad de las leyes, el artículo 4.º no resulta contrario a la Constitución, a juicio de esta Defensoría. Ello no significa que pueda ser aplicado aisladamente y contra la legislación básica estatal. Una vez más, también en este punto nos remitimos a las consideraciones adicionales plasmadas después en el FUNDAMENTO CUARTO.

f) Este apartado ha quedado ya tratado antes, es decir la cuestión de las consultas a interesados, organismos y asociaciones, cuando el informe al que se están refiriendo los solicitantes dice que el artículo 20 de la Ley de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid establece como trámites esenciales: primero la consulta previa a los organismos que se especifican en el artículo 13.2 de la Ley de 1998, o sea los ayuntamientos, la cámara agraria, las organizaciones profesionales agrarias y organizaciones, asociaciones o colectivos que tengan por finalidad la defensa de la naturaleza; y segundo, un período de información pública de un mes de duración, entendiendo necesario que en el expediente de elaboración del anteproyecto conste acreditada la concurrencia de los requisitos del artículo 10 de la Ley estatal de vías pecuarias. De nuevo, sin embargo, y en lo que a la constitucionalidad se refiere: ha de estarse a lo que el legislador dice al final de la exposición de motivos al referirse a que ha quedado «cumplida la tramitación procedente»; además de aplicarse, también aquí, el principio de sucesión cronológica *lex posterior derogat priorem*; y tener en cuenta que la desafectación se ha producido mediante decisión del legislador, es decir por los representantes de la ciudadanía reunidos en la Asamblea de Madrid. A su vez, de nuevo remitimos a las consideraciones adicionales plasmadas más adelante.

g) Aparentemente la ley ha sido dictada sin previo informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ahora Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, contra el mandato del artículo 18.3 de la Ley estatal 3/1995. La desafectación objeto de la Ley 2/2011 se refiere a un tramo de vía pecuaria integrada en la red nacional, puesto que ésta queda formada por las cañadas cuyo itinerario discurra entre dos o más comunidades autónomas.

En efecto, la Cañada Real Galiana discurre entre La Rioja y Ciudad Real, y por ello tiene por otro nombre *Cañada Real Riojana*, así como el de *Cañada Real de Merinas*; tiene unos 400 km de longitud, nace al sur de La Rioja y recorre las provincias de Soria, Guadalajara, Madrid, Toledo y Ciudad Real, según información de la propia Comunidad de Madrid (www.viaspecuariasdemadrid.org). Pero el artículo 18 de la ley estatal no tiene carácter básico a los efectos de lo previsto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución (disposición final primera, Ley 3/1995), lo cual significa aquí que, como no es básico, no es un precepto que necesite legislación autonómica adicional de protección. Pero esto no quiere decir que no haya de aplicarse; simplemente se aplica en forma directa. Es cierto que el informe del Servicio Jurídico sostiene que el artículo 18.3 no es formalmente básico pero sí lo sería materialmente (Sentencia del Tribunal Constitucional 385/1993). Sin embargo, en el presente caso esta Defensoría no puede basar su resolución en una argumentación virtualmente inexistente, pues ni los solicitantes, ni por remisión el informe del Servicio Jurídico, razonan por qué el artículo 18.3 sería materialmente básico; de hecho, y atendiendo a la aducida STC 385/1993, no sólo no tenemos una calificación expresa de tal carácter básico, sino que tampoco por excepción podríamos juzgar que la regla contenida en el artículo 18.3 posee «una estructura de la que pueda inferirse esa condición con naturalidad» (FJ 6).

Pese a que el preámbulo de la Ley 2/2011 termina diciendo que ha sido «cumplida la tramitación procedente», todo indica que la desafectación supone el corte de un tramo de más de 14 km de una vía pecuaria de la red nacional de unos 400 km de longitud entre La Rioja y Castilla-La Mancha (provincias de Soria, Guadalajara, Madrid, Toledo y Ciudad Real), que ha sido adoptada por el legislativo de la Comunidad de Madrid posiblemente sin informe de la Administración General del Estado ni, que se sepa, de las Comunidades Autónomas de La Rioja y Castilla-La Mancha; pero sin infracción de legislación «básica» estatal, pues precisamente carece de carácter básico el artículo 18.3 de

la Ley 3/1995. Esta Defensoría no considera que, en este caso, haga inconstitucional la Ley 2/2011 por prescindir de un informe estatal previsto en una regla estatal no básica; lo mismo cabe decir de que la ley haya sido promulgada sin, posiblemente, ser oídas previamente las Comunidades Autónomas limítrofes. Por el contrario, si tales omisiones se han producido, sin duda ello puede acarrear consecuencias en el momento de la aplicación de la Ley 2/2001, por tanto una cuestión más que será tratada después.

Por todo lo cual, esta Defensoría no aprecia inconstitucionalidad, total ni parcial, en la Ley 2/2011, de modo que la solicitud ha de ser desestimada.

CUARTO. Como quedó anunciado, conviene completar lo anterior, a los meros efectos informativos de los solicitantes. El FUNDAMENTO TERCERO se remite repetidamente al presente, pero no en el sentido de completar la argumentación que conduce a no apreciar la inconstitucionalidad de la Ley 2/2011, sino a describir los aspectos que, en el ámbito de la ejecución por la Administración Pública de la ley, quedan a nuestro juicio necesitados de indagación, fuera ya del ámbito de la presente resolución, es decir en investigación de quejas y en actuaciones de oficio. Ante todo, pues, ha de reiterarse que las siguientes descripciones no forman la base de la decisión final, anunciada en el último párrafo del FUNDAMENTO anterior como conclusión de los razonamientos de constitucionalidad.

Esta Defensoría viene ocupándose en los últimos años de decisiones legislativas cuyo contenido es manifiestamente administrativo, es decir que, como en el presente caso para la adoptada por la Asamblea de Madrid, no contienen una regulación general, aquí sobre vías pecuarias, sino un acto de administración sobre el territorio, sobre el suelo y los recursos que este guarda. Nos encontramos ante una ley *ad casum* o de caso concreto, sobre una concreta vía pecuaria, que ni siquiera tiene por objeto la entera vía sino solo un tramo, ciertamente notable dada la longitud del tramo desafectado, más de 14 km (art. 1.º de la Ley 2/2011, de 15 de marzo).

Es este carácter concreto del objeto de la ley el que lleva a esta Institución, como en casos similares en que han sido recibidas solicitudes de impugnación por inconstitucionalidad, a no poder limitar su actuación al instante legislativo; y tener que proseguirla sobre las actuaciones de ejecución de las leyes. Ya ha quedado dicho que esta Defensoría viene desde hace años recibiendo quejas y realizando actuaciones, algunas aún en curso, sobre la Cañada Real Galiana (v., por ejemplo, el Informe anual referido a 2010 presentado por esta Institución a las Cortes Generales).

Pues bien, más allá del juicio favorable de constitucionalidad, de la Ley 2/2011 se deducen las siguientes cuestiones, que han de ser supervisadas —y están de hecho siendo supervisadas— por esta Institución, en las actuaciones dichas:

Cuestiones materiales

Continuidad de la Cañada Real Galiana

Efectividad en los hechos de la Ley 2/2011, de 15 de marzo, en cuanto a que la desafectación operada no va a suponer ningún corte en el tránsito (paso de ganado y, sobre todo, tránsito para los usos al servicio de la cultura y del esparcimiento ciudadano), dada la red de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, que asegurará itinerarios alternativos; qué cordeles, veredas y cañadas enlazan las zonas desafectadas, en consonancia con la exposición de motivos de la ley.

Concretamente: previsiones de la Comunidad de Madrid sobre itinerarios alternativos, que mantengan la continuidad de la Cañada Real, a favor de los usos compatibles

(tradicionales de carácter agrícola y sin ocupación, que pueden ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero); y sobre todo a favor de los usos complementarios (paseo, senderismo, cabalgada y demás formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados). Todo ello en consideración a que la Ley 2/2011 no deroga la Ley 8/1998, de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, es decir que queda asegurada la conservación de la Cañada Real, de modo que las futuras generaciones podrán seguir disfrutando de este patrimonio.

Toma en consideración de que la calificada en la Ley 2/2011 como desafectación «masiva» en décadas pasadas, siempre consistió en reducciones de anchura, no en su corte ni supusieron la desaparición pura y simple de la vía pecuaria ni su discontinuidad.

Adquisición de suelo para el dominio público que vaya a servir de desviación de la vía, para su continuidad ante la desafectación; comprobación de si el coste será a cargo de los beneficiarios de las eventuales cesiones de los, ahora ya, bienes patrimoniales.

Situación fáctica y jurídica de las apropiaciones y usos preexistentes y persistentes en el suelo, ahora desafectado y que, por tanto, pasa a ser bien patrimonial autonómico.

Cuestiones formales

Garantías del derecho de participación pública en materia ambiental, en cumplimiento de la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE; es decir, garantía de la participación del público en la elaboración del anteproyecto de ley, por cuanto la Ley 2/2011 versaba sobre materias de las enumeradas en el artículo 18.1 de la Ley 27/2006. Este derecho puede quedar conculcado porque ni la aprobación de la Ley 2/2011 (por la Asamblea de Madrid) ni el previo informe del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid suponen necesariamente «garantizar la participación del público» en el sentido buscado por el Derecho europeo.

Examen de la tramitación procedente habida antes de la promulgación de la Ley 2/2011:

Consultas habidas o por realizar (art. 20 en relación con el 13.2 de la Ley autonómica 8/1998 de vías pecuarias): a asociaciones agroganaderas y organizaciones y colectivos cuyo fin es la defensa ambiental.

Período de información pública realizado o por realizar.

Conforme al artículo 10 de la Ley estatal 3/1995, de vías pecuarias (normativa básica aplicable a las vías pecuarias, artículo 149.1.23.ª de la Constitución), cómo se considera alcanzar el objetivo de que los terrenos desafectados (ahora bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid) sean destinados a fines y usos de interés público o social prevalentes.

Conocimiento del informe emitido sobre el proyecto de ley por el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, cuyo sentido parece haber sido desfavorable (exposición de motivos *in fine*: «*oído* el Consejo Económico y Social»).

Si ha habido o piensa solicitarse informe al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (art. 18.3 de la Ley estatal 3/1995), en cuanto estamos ante la desafectación de un tramo de vía pecuaria integrada en la red nacional, es decir que la Cañada Real Galiana discurre entre tres comunidades autónomas.

Por lo mismo, si ha habido o piensa solicitarse informe a las Comunidades Autónomas de La Rioja y Castilla-La Mancha.

Cómo piensa la Comunidad de Madrid tomar en consideración las observaciones y recomendaciones del informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio sobre las enajenaciones de los terrenos desafectados (art. 4 de la Ley 2/2011), dirigidas a preservar el interés público, la integridad del patrimonio público, y la no obtención de beneficio por infractores, entre otras.

En suma, se trata de comprobar que la desafectación operada por la Ley 2/2011, que lleva aparejado el corte de 14,5 km de la Cañada Real, no supone pérdida sino solo transformación del valioso patrimonio común de los más de 4.000 km de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid; y cómo efectiva y realmente se asegura la conservación de la vía pecuaria, que subsiste y no desaparece, de modo que las futuras generaciones seguirán disfrutando de ella.

Esta Defensoría viene sosteniendo que la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, y también la Ley 8/1998, de 15 de junio, de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, atribuyen inequívocamente a la Administración autonómica la responsabilidad de una adecuada conservación y restablecimiento de las vías pecuarias; para lo cual y conforme a ambas leyes, imperativamente ha de adoptar cuantas medidas sean necesarias para la restauración de su integridad y adecuada protección, lo que incluye medidas adicionales y/o complementarias a las previstas en la Ley 2/2011, no directa ni concretamente previstas en esta. Medidas que han de servir pues para restaurar y restablecer la integridad de la vía pecuaria. Cuantos ejercen funciones de vigilancia y, en especial, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y los agentes ambientales, han de velar por la custodia y conservación de la Cañada Real. En consonancia con ello, esta Defensoría señalará a las administraciones que, persistiendo a día de hoy el hecho físico de la degradación de la Cañada Real Galiana a su paso por los municipios de Coslada, Rivas-Vaciamadrid y los distritos de Vicálvaro y Vallecas del municipio de Madrid, y mientras se ejecutan las operaciones de desafectación y eventual enajenación de terrenos, es decir de reordenación urbanística, el tramo desafectado no ha de suponer el corte de la vía pecuaria, que por tanto ha de ser reanudada, conservada y correctamente señalizada para usos compatibles y complementarios, como el paseo, el senderismo y la cabalgada, entre otros modos de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados.

Además, esta Institución ha sugerido, y seguirá sugiriendo, tanto a la Administración autonómica como a las municipales, que establezcan formas de coordinar sus esfuerzos a los efectos dichos, a favor de la conservación y mantenimiento de la Cañada, así como para resolver los graves problemas sociales y de seguridad ciudadana en la zona, con dirección por la Comunidad de Madrid (Direcciones Generales del Medio Ambiente, de Urbanismo y Estrategia Territorial, del Suelo y de Vivienda y Rehabilitación). Concretamente, esta Defensoría se dispone a concertar una reunión con estos centros directivos de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Cabe adelantar que nuestro interés está ahora en conocer si hay previstos proyectos o programas por la Comunidad de Madrid, derivados de la promulgación y ejecución de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2011.

Por tanto, para terminar y sin perjuicio de la desestimación de la solicitud formulada, esta Defensoría manifiesta expresamente su intención de supervisar la actuación administrativa, en cuanto al objeto de la presente resolución, sobre las consecuencias para el tránsito y en favor de los usos compatibles con el ya inexistente paso de ganado, de la desafectación en la Cañada Real de un tramo de más de 14 km y sobre la reordena-

ción territorial y urbanística, tanto de los terrenos desafectados como de los necesarios o por afectar; y de los usos compatibles, bajo la asumida premisa establecida en la propia Ley 2/2011 de que la desafectación operada no supone ningún corte en el tránsito dada la amplísima red de vías pecuarias de que disfruta la Comunidad de Madrid, que asegura itinerarios alternativos, aunque a juicio de esta Defensoría quizá no plenamente aptos todavía y que por tanto requerirán de adecuación, e incluso de afectación. La solicitud debe ser desestimada mas no por ello, sino más bien al contrario, las cuestiones señaladas antes dejan de ser pertinentes a nuestro juicio, en el cumplimiento de la función constitucional de esta Institución respecto del artículo 45 de la Constitución.

La Defensora del Pueblo en funciones resolvió no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Región de Murcia.

El compareciente solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la citada norma porque vulnera el derecho a la negociación colectiva, suspende los acuerdos alcanzados con los sindicatos en los últimos años, aumenta el horario de trabajo de los empleados públicos, reduce sus retribuciones, suspende el plan de acción social, no ampara las situaciones de baja médica y modifica disposiciones de carácter básico. A continuación se reproduce la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

La Ley 5/2010, de 27 de diciembre, aprobada por la Asamblea de la Región de Murcia, declara en su preámbulo que «en el marco de las obligaciones asumidas por España en el ámbito de la Unión Europea, las comunidades autónomas, en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de junio de 2010, manifestaron su voluntad de adaptar sus objetivos presupuestarios para 2010-2013 a la nueva senda de reducción del déficit, derivada de la aplicación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público».

Tras la publicación del citado real decreto-ley, compareció un elevadísimo número de ciudadanos solicitando que el Defensor del Pueblo ejerciera la legitimación que le confiere el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, e interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la referida norma.

Los motivos que aducían entonces los comparecientes, idénticos a los que ahora refiere el reclamante, fueron estudiados en profundidad y el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, adoptó el acuerdo de no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado.

Para la adopción de este acuerdo, se valoró la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a los motivos que aduce el reclamante.

Así, según se deduce de lo afirmado ahora, se vulneraría el derecho a la negociación colectiva, garantizado en el 37.1 de la Constitución, que establece que «la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios».

Sin embargo, como ha señalado la jurisprudencia constitucional:

Resulta cierto que la negociación colectiva es, como ha declarado en reiteradas ocasiones este Tribunal, un medio necesario para el ejercicio de la actividad sindical que reconocen, junto a las libertades sindicales individuales y las libertades colectivas de

organización, los artículos 7 y 28.1 de la Constitución (baste recordar, entre otras, la Sentencia 73/1984, de 27 de junio (*Boletín Oficial del Estado* de 11 de julio), que recoge en su fundamento jurídico primero toda la jurisprudencia constitucional anterior sobre la materia).

Pero este hecho cierto no transforma la negociación colectiva en uno de los derechos fundamentales y libertades públicas en el sentido y con las consecuencias que da a este concepto la Constitución, y tanto la Sala primera como la segunda de este Tribunal, se han pronunciado con claridad al respecto, entre otras, en las Sentencias núms. 118/1983, de 13 de diciembre, y 45/1984, de 27 de marzo (STC 98/1985).

En otro orden de cosas, conviene recordar que el artículo 38.10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que «se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público».

Se debe dejar constancia de que estamos ante una situación de extraordinaria necesidad, que es la que ha llevado a la adopción de las medidas cuya constitucionalidad se cuestiona, por lo que, una vez constatada esta circunstancia, se puede afirmar que se cumpliría la condición a la que hace alusión el precepto citado, puesto que las circunstancias económicas, no solo en nuestro país, sino a nivel mundial, se están viendo sustancialmente alteradas.

El segundo de los motivos que alega el promovente afectaría a las condiciones en las que se desarrolla la vida laboral, pues se refiere al aumento del horario de trabajo, reducción de retribuciones y suspensión de los planes de acción social y de jubilación, medidas que están recogidas en todo el articulado de la norma cuestionada.

En este sentido se debe recordar que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, como son, por ejemplo, el derecho a la jubilación o a acceder a determinadas situaciones administrativas, sin que pueda esperar que los derechos inherentes a su situación estatutaria o, en su caso, los derechos pasivos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso, o que se mantenga la misma situación que se venía disfrutando.

Sobre este asunto existe numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pero acudiremos, por todas, a la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, en cuyo fundamento jurídico 6 podemos leer lo siguiente:

> El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (art. 103.3 CE).

Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la función pública.

Consecuentemente con lo expuesto, si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y, por tanto, habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del artículo 33.3 de la Constitución. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible.

Y más adelante, se añade lo siguiente:

> Cabe indicar que la eficacia y protección del derecho individual —nazca de una relación pública o de una privada— dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo.
>
> Por eso se ha dicho que la doctrina —y la práctica— de la irretroactividad solo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto, y no los pendientes, futuros, condicionados y expectativas, según reiterada doctrina del Tribunal Supremo. (STC 99/87, FJ 6.)

Por todo cuanto antecede, la Defensora del Pueblo (e. f.), oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, ha acordado que no procede la interposición del recurso de inconstitucionalidad solicitado contra la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Región de Murcia.

Ley del País Vasco 2/2011, de 17 de marzo, de caza.

Varias asociaciones solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición citada. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud se dirige contra una parte de la Ley 2/2011, de Caza:

— El artículo 10 (en realidad, la argumentación va referida solo contra su apartado 1.º); el apartado 3 del artículo 21 y los apartados 4, 6 y 7 del artículo 56.

— Los títulos III y IV, aunque parece que la petición no se refiere a ambos títulos por entero, sino solo a los artículos 6, 13, 14 y 20.

Por el contrario, la petición contiene una argumentación dirigida directamente solo contra algunos de los citados contenidos: en primer lugar contra el apartado 1.º del artículo 10 (sobre que las federaciones territoriales y las sociedades de caza se regularán por la Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco, y por la normativa que desarrollen las respectivas instituciones forales); y en segundo lugar contra el título III (De los terrenos a efectos de caza) y el título IV (Ordenación y gestión). Pero, en este segundo aspecto, dicen los solicitantes que, como los títulos III y IV vulneran la Constitución, en consecuencia también la vulnera el resto del articulado de la ley, para lo cual se aduce al final como razón de cierre «al no ser sostenible sin dichos títulos para los fines y objetivos que fue legislada y aprobada», en una expresión que parece querer decir que ambos títu-

los resultan asistemáticos o incongruentes con el resto del articulado de la Ley 2/2011 y con la ley autonómica de conservación de la naturaleza.

Esta Defensoría ha de plegarse a los términos de la solicitud, pero asimismo y en virtud del principio *pro actione*, entendido en el sentido de favorecer y no obstaculizar el ejercicio por ciudadanos de sus derechos e intereses (art. 9.2 CE), los razonamientos que siguen irán desde luego referidos a tales términos expresados por los solicitantes, pero se extenderán a los aspectos en que se considere preciso entrar para obtener la mayor congruencia entre lo pedido por la entidad solicitante y lo resuelto por esta Institución.

Finalmente, y antes de entrar en el examen detallado de la petición, ha de expresarse sin más demora que la legitimación activa objeto de la presente resolución, para recurrir por inconstitucionalidad la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza del País Vasco, nunca podría alcanzar a que esta Defensoría solicitara la suspensión por el Tribunal Constitucional de los preceptos de la ley hasta la resolución del recurso que eventualmente se formulara, ni siquiera alegando que podría peligrar la sostenibilidad del patrimonio natural. Ello es así por cuanto la posibilidad de suspensión de una disposición con rango de ley en un recurso de inconstitucionalidad está reservada al Tribunal Constitucional únicamente para el caso de que el recurso sea instado por el Presidente del Gobierno, y ciertamente solo para el caso de impugnación de disposiciones autonómicas (art. 161.2 CE); de modo que el Defensor del Pueblo no dispone de una legitimación activa equiparable, pues pudiendo recurrir en inconstitucionalidad, no puede sin embargo solicitar del Tribunal Constitucional la suspensión de los preceptos de la ley autonómica impugnada.

SEGUNDO. Los motivos de la solicitud son varios y varios también los preceptos de la Constitución que se invocan como vulnerados por la Ley 2/2011. A su vez, y como ha quedado dicho en el FUNDAMENTO anterior, la petición contiene argumentaciones que podemos considerar «directas», pero solo contra algunos contenidos; e «indirectas», aquí de una parte contra contenidos determinados de la ley, y de otra contra el entero articulado. Parece por tanto aconsejable examinar primero los términos de la solicitud estrictamente, pero no sin tener en cuenta un examen más general de la solicitud considerada como un todo, de modo que los solicitantes obtengan una resolución de esta Defensoría lo más completa posible, en los términos del antes citado principio *pro actione*.

Comenzamos por el primer aspecto presentado en la solicitud sobre la Ley 2/2011, el relativo al artículo 10, con rótulo «Federaciones de caza autonómica y territoriales, sociedades de caza y entidades colaboradoras». Trata la solicitud solo del apartado 1.º de ese artículo, que establece que las federaciones territoriales y las sociedades de caza se regularán por lo dispuesto en la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, y por la normativa que se desarrolle por las respectivas instituciones forales.

La solicitud considera que dicho precepto es inconstitucional al recortar derechos de la asociación solicitante y que hasta ahora se venían reconociendo y ejerciendo, amparados en el artículo 22 CE; y al ser regulados por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, con fines y actividades enmarcados en la Ley estatal 1/1970, de 4 de abril, de Caza.

Esta alegación no puede ser estimada. No puede estimarse que se vulnere el artículo 22 CE, pues el reconocimiento del derecho fundamental de asociación no queda en modo alguno modificado por la Ley 2/2011, ni las asociaciones (por ejemplo, de caza)

quedan ipso facto disueltas ni suspendidas, incluso aunque pudieran quedar suspendidas o prohibidas algunas de las actividades asociativas. No puede esta Defensoría compartir con la entidad solicitante que el derecho fundamental de asociación, del que se sirvieron, por ejemplo, los ciudadanos fundadores para constituirla, quede suspendido por la Ley 2/2011; a lo sumo quedarían suspendidas algunas de sus actividades, algo perfectamente válido si es con arreglo a las determinaciones de las leyes, como podría ser la del presente caso.

El contenido estricto del derecho fundamental de asociación consiste en la libertad y la voluntariedad en la constitución de las asociaciones, la titularidad del derecho a constituir asociaciones, los derechos inherentes a la condición de asociado; los derechos negativos (no poder ser obligado a ingresar en una asociación o a permanecer en ella); la capacidad de las asociaciones para inscribirse en un registro, para establecer su propia organización, para la realización de actividades dirigidas al cumplimiento de sus fines, para no sufrir interferencia de las administraciones (salvo por concurrencia de otros valores, derechos o libertades constitucionales que son objeto de protección al mismo tiempo y nivel que el derecho de asociación). Pero no forman parte estrictamente del derecho fundamental de asociación *las condiciones* del ejercicio de sus funciones, es decir, no son parte del derecho fundamental de asociación *las actividades* dirigidas al cumplimiento de los fines, pues tales actividades y condiciones son las que establece la legislación vigente, es decir, otras leyes, en este caso la de caza o la legislación deportiva. La CE y la Ley Orgánica 1/2002 dejan meridianamente claro que para la realización de actividades en cumplimiento de los fines asociativos ha de estarse al marco de la legislación *sectorial* específica, como es lógico (leyes civiles, laborales, tributarias), y esa legislación sectorial no puede ser considerada legislación sobre el derecho fundamental de asociación, aunque trate de las asociaciones. En particular, y como bien dice la solicitud, la Ley orgánica del derecho de asociación establece que se regirán por su legislación específica, entre otras, las federaciones deportivas; y ello es así hasta el límite del contenido esencial del derecho *fundamental* de asociación, pero no alcanza a los demás derechos *no fundamentales*, que pueden y de hecho son regulados en otras leyes, no orgánicas, sean estatales o autonómicas, por ejemplo, en la legislación deportiva (o en la de caza; o en la tributaria o la laboral). Esas leyes, aunque afecten a las asociaciones, no afectan al derecho fundamental de asociación.

Cuando el apartado 1.º del artículo 10 de la Ley 2/2011 («Federaciones de caza autonómica y territoriales, sociedades de caza y entidades colaboradoras») dice que las federaciones territoriales y las sociedades de caza se regularán en la Ley del Deporte del País Vasco de 1998 y por la normativa de desarrollo de las instituciones forales, lo que hace es pura y simplemente una remisión normativa. No es que el derecho fundamental de asociación quede remitido a una ley autonómica del deporte ni a la normativa foral deportiva; sino que la remisión ha de entenderse en cuanto a la actividad asociativa *de caza*, que parece tratarse por la Ley 2/2011 en todo caso como una actividad *deportiva*. Sin duda para una asociación de caza se trata de una remisión de la mayor importancia, que afecta o puede afectar a sus derechos ordinarios, pero no al derecho fundamental de asociación. Si el precepto supone, como dice la solicitud, que a la entrada en vigor de la Ley 2/2011, de Caza, algunos derechos pasan a regularse por la Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco, y además ello afecta también a todas las sociedades titulares de cotos de caza del País Vasco (que hasta ahora no se regían por tal ley autonómica del Deporte), entonces podemos estar ante una decisión legislativa afortunada o desafortunada, mejor o peor, pero sin relación directa con el artículo 22

CE ni mucho menos con infracción de este precepto constitucional ni del derecho fundamental que reconoce, ni tampoco con infracción de la Ley Orgánica del derecho de asociación.

El derecho fundamental de asociación queda reconocido para la consecución de fines lícitos. Nada encuentra esta Defensoría en el precepto autonómico que comentamos que lleve a pensar que los grupos ciudadanos en que se integran los cazadores hasta ahora, verán con la nueva Ley autonómica de Caza su derecho de asociación suspendido por no poder ejercer su actividad. Ni siquiera podría pensarse algo así de una prohibición general de cazar aplicada a quienes estén asociados; evidentemente no se deduce semejante conclusión (la prohibición de cazar) del artículo 10 de la Ley 2/2011, ni por tanto tampoco se deduce indefensión de la Asociación, ni atropello alguno desde el punto de vista del derecho fundamental de asociación. Por tanto, no se encuentra que aquí la ley infrinja los artículos 9 y 22 CE.

Los demás preceptos que invoca la Asociación (33.3, 130, 139.1, 148.1.11.ª, 153, 161.2 y 162.1.a) CE; artículo 10.10 Estatuto del País Vasco) son menciones no argumentadas en la solicitud, y esta Defensoría no alcanza a deducir qué infracciones de esos artículos —constitucionales y estatutario— puede suponer el artículo 10.1 de la Ley 2/2011. Consecuentemente, al no vulnerar la Constitución el artículo 10.1, tampoco por ello automáticamente la vulnerarían los demás artículos de la ley autonómica. La alusión al artículo 21.3 de la Ley 2/2011, sobre participación de las entidades locales en cotos o zonas de caza, queda en la solicitud sin razonar; mas, a primera vista, y sin entrar en la oportunidad política y técnica de la previsión legal, no se encuentra cómo puede infringir la Constitución la previsión de que cuando los terrenos se constituyan como cotos puedan ser gestionados directamente por una entidad local promotora, o por federaciones de caza o por una sociedad o particular adjudicatarios, o por una sociedad de caza local. Lo mismo cabe decir del artículo 56 (tipificación como infracciones graves de incumplimientos por federaciones o sociedades de caza de las normas cinegéticas sobre disfrute de terrenos cinegéticos o de admisión de socios, de cuotas, importes por permisos o distribución de beneficios de los terrenos; incumplimientos por la federación o por asociaciones locales de caza de la obligación con la entidad local titular o con la diputación de remitir copia de estatutos y listado de asociados; o no proporcionar la sociedad titular del aprovechamiento cinegético a la diputación foral la información sobre resultados de las capturas); previsiones sancionadoras estas que no contienen indicio alguno de inconstitucionalidad, sin que por ello esta Defensoría entre ni tenga ahora que entrar en su oportunidad legislativa. Lo ahora relevante es que, por muy discutibles o sensatas que puedan considerarse, no son tipificaciones arbitrarias, que es lo que las haría inconstitucionales (art. 9.3 CE).

TERCERO. Respecto de los títulos III y IV de la Ley 2/2011, en esencia la asociación reclamante viene a decir que prescinden ambos de toda consideración sobre la ordenación y planificación de los espacios, recursos y valores naturales asociados a la caza, contra las previsiones de la Constitución y de la legislación estatal y autonómica, principalmente la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Esta Defensoría considera que esta argumentación tampoco puede ser estimada, como con toda evidencia se deduce del texto de la Ley 2/2011.

En efecto, es palmario que esta ley tiene por objeto la caza; que parte —ya desde su exposición de motivos— de la protección de la fauna silvestre; y que cita y tiene presente el Derecho derivado europeo sobre conservación de las aves silvestres y de los hábitats

naturales y de la fauna y flora silvestres (Directivas 79/409/CEE, ahora la 2009/47/CEE, y la Directiva 92/43/CEE). El articulado es explícito en este sentido, y aunque es cierto que no cita expresamente la legislación estatal de transposición de esas directivas, lo que de por sí no haría inconstitucional la Ley 2/2011, también lo es que tiene presente en todo momento tal legislación. Sólo a título de ejemplo:

— El objeto de la ley es la regulación de la caza en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la protección, conservación y fomento de sus especies cinegéticas, y la ordenación de su aprovechamiento con criterios de sostenibilidad y compatibilidad con otros usos del medio natural, así como salvaguardar y desarrollar el arraigo social de la caza y la implicación de quienes la practican en la gestión sostenible del medio natural (art. 1). No hay infracción competencial alguna porque la ley recuerde que las instituciones forales (Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos) son competentes para el desarrollo y ejecución de las normas de las instituciones comunes en esta materia.

— El aprovechamiento de los recursos cinegéticos se realizará conforme a una planificación de los recursos. En los cotos y zonas de caza controlada se ajustará a los planes técnicos de ordenación cinegética; en los terrenos de aprovechamiento común, a lo dispuesto en las órdenes forales de vedas; y en los terrenos de régimen especial se ajustará, además, a lo que se disponga en su normativa específica, normativa que no puede ser otra que la aplicable a los terrenos de régimen especial, evidentemente y en su caso la de espacios naturales (art. 6).

— Los terrenos *a efectos de la caza* (y sólo a efectos de la caza) quedan clasificados en tres categorías: terrenos cinegéticos, no cinegéticos y de régimen cinegético especial (art. 13); en lo que ahora importa, o sea los de régimen especial, quedan definidos como los cinegéticos que se encuentren en espacios naturales protegidos, en áreas protegidas por instrumentos internacionales y en sus zonas de seguridad. Pues bien, tenemos que la Ley 2/2011 dice expresamente que la caza en espacios protegidos se ajustará a las disposiciones que reglamenten el uso y disfrute de cada espacio, y por la Ley 2/2011 en lo no previsto en ellas, es decir en lo no previsto *respecto de la caza*. Por tanto, no hay exclusión alguna en la Ley 2/2011 de la aplicación a estos espacios de su legislación característica, principalmente las Leyes 42/2007 (estatal) y 16/1994 (País Vasco); y es que no hay otra posibilidad de interpretar la Ley 2/2011 en forma sistemática.

La anterior es una relación meramente ilustrativa, pero podría ampliarse fácilmente. Por ejemplo, con las previsiones sobre que una orden foral de vedas se aplicará, en los terrenos incluidos en espacios naturales protegidos y en áreas protegidas por instrumentos internacionales, *sólo cuando* el correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) o las disposiciones que reglamenten cada espacio prevean aprovechamientos cinegéticos (art. 31.3). Esto quiere decir que, a los efectos de la caza, esta solo es posible conforme a la planificación de los espacios naturales, o sea conforme a la Ley 42/2007 y a la Ley del País Vasco 16/1994. Sin duda las remisiones a estas leyes podían haber sido más numerosas en la Ley 2/2011, pero no cabe duda a esta Defensoría de que en el País Vasco la caza queda completamente sujeta a la ordenación y planificación de los espacios, recursos y valores naturales; en suma, a la protección de los hábitats y de la fauna y flora silvestres.

Por tanto, la Ley 2/2011 no parece contener disposición alguna que pueda considerarse atentatoria contra el artículo 45 CE ni contra la ordenación ni planificación

de los espacios naturales, tampoco contra el Estatuto de Autonomía del País Vasco ni contra la legislación autonómica sobre conservación de la naturaleza. No hay argumentación convincente en la solicitud, ni la deduce esta Defensoría de la confrontación entre ambas, acerca de que las Leyes 16/1994 y 2/2011 sean dos leyes autonómicas contradictorias.

En último término, los títulos III y IV establecen positivamente unos principios básicos de ordenación y gestión de la caza y del aprovechamiento (art. 6) en los llamados «terrenos cinegéticos» (capítulo I del título III), con una positiva ordenación, e incluso planificación. Por ejemplo, en las zonas de caza controlada con un «plan técnico de ordenación cinegética» (art. 15.4); y en los cotos con un plan técnico análogo (art. 16.3). No puede por tanto decirse que se pretenda pues realizar un aprovechamiento de los recursos naturales cinegéticos en las zonas libres o comunes sin ordenación alguna. De este modo, y con otros muchos dispositivos, la Ley 2/2011 busca garantizar la utilización racional de los recursos naturales, proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio, protegiendo las especies cinegéticas; es decir, la Ley 2/2011 busca el cumplimiento del artículo 45 CE.

La Defensora del Pueblo en funciones resolvió no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Ley de la Generalitat Valenciana 16/2010, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

Una asociación solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 96 de la ley arriba mencionada, que añade una disposición adicional séptima, «Sociedades de cazadores» a la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana.

A continuación se reproduce la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud contiene en realidad tres peticiones, dos de las cuales no pueden ser atendidas ahora. Solo es tratada la solicitud, propiamente dicha, para que se interponga un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional séptima añadida ahora en la Ley 13/2004, de Caza de la Comunidad Valenciana.

La solicitud insta a que esta Defensoría realice un informe jurídico sobre varias cuestiones, función esta que no forma parte estrictamente de las asignadas por la Constitución ni por la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo a esta Institución. No obstante, es evidente que para la adopción de la presente resolución, sobre la solicitud de formulación de recurso de inconstitucionalidad, será necesario entrar al menos en algunas de tales cuestiones.

En cuanto a que pide a esta Defensoría instar a los poderes públicos la promulgación de una norma básica con forma de real decreto, de desarrollo de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad por la que se sienten las bases para que todas las CCAA interpreten y legislen con el mismo criterio y el mismo patrón aplicable a todos los españoles, en la materia, sector y especies cinegéticas, conforme a la Constitución española y a las competencias asumidas por aquellas en sus estatutos de autonomía, podrá ser una petición a estudiar ulteriormente, en un procedimiento distinto del presente, y sin duda alguna posiblemente a resultas de cuanto en la presente se razona y decide, siquiera en parte. Pero tampoco puede ser ahora, al menos directamente, objeto

de los razonamientos que siguen ni de la decisión final, que se insiste quedan acotados a la resolución de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. La solicitud viene fundamentada en que la Constitución española reconocería claramente en su artículo 148.1 que la caza y el deporte son dos materias totalmente distintas, pues su apartado 11.ª se refiere a la *caza*, o sea a la acción de cazar (buscar o perseguir animales para cobrarlos o matarlos) mientras que su apartado 19.ª se refiere al *deporte* (actividad física ejercida como juego o competición cuya práctica supone entrenamiento y sujeción a normas). A su vez, los estatutos de autonomía de las CCAA también reconocen que caza y deporte son materias totalmente distintas, aunque la mayoría tratan la caza como deporte y a los cazadores como deportistas, a sus entidades asociativas como asociaciones deportivas, y a las modalidades de caza como modalidades deportivas. La asociación reclamante ha difundido su parecer de que la caza no es un deporte. De otro lado, la Ley de Caza de la Comunidad Valenciana solo admitiría la existencia de cotos deportivos, las prohibiciones del ejercicio de la caza las nombra como modalidades deportivas, etc.; en suma, se identificaría caza con deporte, sin distinción, o sea, no podría cazarse sin practicar un deporte.

El precepto impugnado (de la Ley 16/2010) añade una disposición adicional séptima, «Sociedades de cazadores», a la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana:

> Son sociedades de cazadores, a los efectos de esta ley, las asociaciones de cazadores sin ánimo de lucro y los clubes deportivos del artículo 41 de la Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del Deporte de la Comunidad Valenciana, que tengan por objeto el ejercicio de la acción de cazar.

A juicio de esta Defensoría, y tomándolo como primera conclusión, sin más, de una simple y directa lectura, del precepto anterior no puede deducirse sino que las sociedades de cazadores son entidades de dos tipos, a los solos efectos de la Ley de Caza: (1.º) las asociaciones de cazadores sin ánimo de lucro, y (2.º) los clubes deportivos a que se refiere el precepto autonómico de la Ley del Deporte cuyo objeto sea la caza. Entonces, lo que tendríamos, se insiste en que a primera vista, es una distinción entre caza y deporte, pues estaríamos ante dos leyes sobre cada materia, y —sólo para la de Caza— dos tipos de asociaciones de cazadores, unas no necesariamente deportivas (las asociaciones de cazadores sin ánimo de lucro) y otras sí necesariamente deportivas (los clubes deportivos de caza). Ahora bien, ciertamente también a primera vista se reconoce con toda evidencia una clara conexión entre caza y deporte, materias distintas pero relacionadas, relacionadas por la Ley de Caza, ya que un tipo de actividad deportiva, la de cazar, es considerada *además* sociedad de cazadores, consideración «mixta» establecida por la Ley de Caza y a los efectos de la Ley de Caza.

La cuestión es, entonces, preguntarse si hay sociedades de cazadores que no sean clubes deportivos. A juicio de esta Defensoría no puede responderse negativamente ateniéndonos solo a la nueva disposición adicional de la Ley de Caza de la Comunidad Valenciana, pues deja claro que hay no uno sino *dos* tipos de sociedades de cazadores, un tipo deportivo y otro no deportivo, naturalmente siempre que uno y otro tipo asocien a personas que ejerzan la acción de cazar.

Por tanto, en un análisis elemental, gramatical y directo del precepto impugnado, no podría aceptarse el argumento de los solicitantes consistente en que la disposición aprobada contraría el artículo 9.2 de la Constitución. De la definición del precepto, consistente en la reunión bajo una misma denominación (*sociedades de cazadores*) de dos

tipos asociativos distintos (las *asociaciones de cazadores sin ánimo de lucro* + los *clubes deportivos*) no puede deducirse que se coarten los derechos de los cazadores. No parece además claro el sentido de la alegación de solicitantes consistente en que con el nuevo precepto, con la nueva definición, «la igualdad de los cazadores... y de las sociedades de caza en que se integran..., no son reales ni efectivas», ni que quita identidad a los cazadores y a los grupos en que se integran (las Sociedades de Cazadores) por que haya un tipo de sociedades (el club deportivo) que comparta la identidad con los asociados no deportistas de asociaciones no deportivas de caza. La reunión en una categoría más amplia (las sociedades de cazadores) de dos tipos asociativos distintos no desnaturaliza ni puede desnaturalizar las condiciones de libertad e igualdad de los cazadores y de los grupos en que se integra; al contrario, integraría y extendería, al menos a ciertos efectos, a personas y asociaciones distintas (unas deportivas y otras no) la cualidad de sociedad de cazadores y de cazador. Del precepto impugnado no se deduce en absoluto que se trate a las sociedades de cazadores como entidades deportivas ni que se obligue a todos los cazadores a federarse; por el contrario, de la disposición se deduce directamente que todos los clubes deportivos del artículo 41 de la Ley del Deporte de la Comunidad Valenciana que tengan por objeto el ejercicio de la acción de cazar *necesariamente son* sociedades de cazadores *a los efectos* de la Ley de Caza. Una deducción como la sostenida por los reclamantes, considerada incorrecta por esta Defensoría, no puede pues tenerse por aplicable a otras CCAA (citan Aragón, Castilla y León, Cataluña, Andalucía, Galicia y Canarias), pues de una premisa incierta puede deducirse cualquier conclusión.

Por tanto, desde este primer análisis del precepto impugnado, no puede aceptarse la que parece la premisa básica de los solicitantes, la identificación entre caza y deporte, o sea que toda acción de cazar sería ejercicio deportivo. Lógicamente la proposición opuesta es cierta, y no es objeto de discusión, toda acción deportiva de cazar es caza. Y la primera conclusión, siquiera provisional, y un tanto trivial, es que a todos los cazadores se les aplica la Ley de Caza y a todos los cazadores que cacen como deporte se les aplica también la Ley del Deporte. La cuestión inicial era si todo cazador es necesariamente deportista, y la respuesta en este nivel inicial del análisis no puede ser afirmativa, o sea de la disposición impugnada no puede deducirse que todo cazador sea necesariamente deportista.

TERCERO. Prosiguiendo con el examen de los argumentos de la solicitud, se alude en esta a la resolución adoptada por el Defensor del Pueblo en 2005 sobre la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana, cuando una asociación de entidades de caza de la Comunidad Valenciana solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad, petición a que se adhirieron numerosos ciudadanos miembros de un club de cazadores de la Comunitat Autónoma. Citan de aquella resolución los ahora solicitantes un breve fragmento según el cual el Defensor del Pueblo se preguntaba: ¿Es que son tratados de modo igual?, y afirmaba: «Las sociedades de cazadores no son meros clubes deportivos». A lo cual cabe aducir por esta Institución ahora que, visto lo razonado en el FUNDAMENTO anterior, la respuesta tiene que ser negativa, en el concreto sentido de que de la disposición ahora impugnada no puede deducirse que toda sociedad de cazadores sea siempre club deportivo, pero ello va justamente contra la identificación que los solicitantes creen poder deducir de la disposición adicional séptima.

Conviene recordar que en aquella resolución se señalaba que en el examen de la Ley de Caza de 2004 no podía situarse la caza fuera de su contexto normativo, o sea el de la caza propiamente dicho, y ubicarlo en otro distinto, el del deporte. Ya entonces, como

ahora, se invocaba la desigualdad y la obstaculización de la igualdad y la ambigüedad (arts. 14 y 9.2 de la Constitución). Realmente en el presente caso está volviéndose a una argumentación similar a la de entonces, cuando decía esta Defensoría que el análisis de los motivos de la solicitud requiere determinar, en primer lugar, si es exacto afirmar que la caza es regulada en la Ley valenciana de Caza como deporte y, de serlo, si este tratamiento es inconstitucional por vulneración del artículo 148 de la Constitución. Y entonces, como ahora, la lectura atenta de la ley valenciana, o sea, aquí la disposición adicional séptima conduce a una conclusión diferente de la sostenida por los peticionarios, pues el supuesto de hecho que determinaría la supuesta inconstitucionalidad de la norma, esto es, el tratamiento de la caza como deporte no es tal.

Conforme al artículo 1.2 de la Ley de Caza, no es la caza para el legislador valenciano un deporte, sino un aprovechamiento dirigido a la «conservación del medio natural con el objetivo complementario de ver optimizadas sus conocidas y valiosas potencialidades económicas»; perspectiva tradicional y dominante, sin reparo ni tacha de inconstitucionalidad (ni siquiera sobrevenida). La ley hace del cazador en su artículo 2.º una figura distinta de la del deportista, o la de la caza como un derecho de toda persona física en el artículo 3.º. Podría alegarse que una cosa son las definiciones y otra la regulación sustantiva y que esta, la de la ley valenciana configura, pese a todo, la caza como actividad deportiva. Pero tampoco, como entonces, desde esta perspectiva el argumento es sostenible. El artículo 11 de la ley distingue entre modalidades deportivas y tradicionales de la caza; el título V regula el aprovechamiento comercial de la caza y la caza con fines industriales, etcétera. En suma, y esto era y sigue siendo lo decisivo, la caza en la ley valenciana es, como en la ley estatal de 1970, tratada como una actividad compleja en la que confluyen aspectos de preservación, enriquecimiento del medio, económicos, científicos e industriales y, sin duda alguna, también deportivos. Ello hace que la caza sea objeto de una ley específica, singular y propia cuyo contenido no forma parte de ninguna ley del deporte, aunque haya una conexión entre caza y deporte, conexión nada anormal ni menos inconstitucional, hasta ha de considerarse una conexión necesaria.

En la caza se dan muy variados aspectos: defensa del medio, riqueza forestal, fauna, agricultura, cultura, deporte, etc., que no pueden ser desconocidos; al contrario, han de ser contemplados, como los solicitantes en realidad aducen y con toda corrección a nuestro juicio. Pero ya entonces, como ahora, afirmaban los solicitantes que los cazadores, al ser considerados como deportistas, y las sociedades de caza como clubes deportivos son tratados de modo desigual, ya que sus fines, objetivos y actividades y funciones son distintos de los intereses deportivos, por lo que el artículo 14 de la Constitución resultaría infringido. Y entonces, como ahora y ya que la igualdad o desigualdad son términos comparativos ¿a quién se es igual o respecto de quién se es desigual? Los solicitantes no decían, ni dicen ahora, respecto de quién se les trata desigualmente. Parece que pretenden ser tratados de modo desigual a los deportistas, y sus sociedades de cazadores ser tratadas de modo distinto a los clubes deportivos, pero esta Defensoría sigue sin encontrar que sean tratados de modo igual, como ha quedado plasmado en el FUNDAMENTO anterior. Una lectura directa de la ley demuestra que no es así: la configuración de la caza como actividad singular (art. 2) y como derecho de las personas físicas (art. 3), sujeto a licencia (art. 6) que se ejerce sobre un terreno cuyos derechos son susceptibles de tráfico jurídico (art. 4), con regulación de las especies cinegéticas y de las piezas (capítulo III del título I), de los espacios cinegéticos y de los cotos de caza (título III), demuestra que esta actividad sometida a planificación y ordenación públicas (título V) *no es* la propia de un deportista. Y aquí venía la afirmación del Defensor del Pueblo en

2005: «Por lo mismo, las sociedades de cazadores no son meros clubes deportivos», que no cabe hoy sino mantener, aunque viene a contradecir lo que los solicitantes pretenden. En suma, los diversos aspectos que ofrece la caza en una ley ad hoc excluye que la caza esté siendo abordada como un deporte en la disposición impugnada. Cazadores y sociedades de caza son iguales ante la ley, ante la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana.

Realmente, la solicitud objeto de la presente resolución no es muy diferente en cuanto al fondo de la resuelta en 2005, y lo entonces dicho vale perfectamente ahora. Tratándose de una información publicada, no tiene sentido reproducirla por entero aquí de nuevo.

CUARTO. Respecto de los argumentos restantes, ha de razonarse por esta Defensoría como sigue.

Ante todo, aduce la solicitud objeto de la presente resolución la Sentencia 1466/2009 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Esta Defensoría no debe entrar en la valoración de las resoluciones judiciales, aunque sí cabe destacar que el propio razonamiento de los solicitantes parece contradecir su pretensión. Sin pasar a considerar, por improcedente, si la Consejería de Medio Ambiente ha actuado impulsando como «reacción de despecho al perder el pleito la Administración ante los Tribunales», lo cierto es que estamos no ante una decisión de la Administración autonómica sino del legislador autonómico. Pero sobre todo ocurre que, si la sentencia citada decidió anular la consideración de todas las sociedades de cazadores como clubes deportivos y además federados, entonces la disposición ahora impugnada resultaría ser por completo concordante con tal anulación judicial, pues —como ya ha quedado expresado y reiterado— podría perfectamente alegarse que hay una sentencia que obliga a introducir una disposición tal en la ley, ya que efectivamente la disposición consiste en una definición según la cual se considera que *no todas* las sociedades de cazadores son clubes deportivos.

La única discordancia con lo anterior sería un artículo de prensa aportado donde la Federación de Caza de la Comunitat Valenciana habría afirmado, según el medio de comunicación, que «todas las asociaciones cuyo objeto social contenga el ejercicio de la caza bajo alguna de las modalidades que contempla el artículo 7 de los Estatutos de la Federación y de que lo lleven a efecto en un Coto Deportivo de Caza en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, deben estar integradas en la Federación de Caza». Pero esto no es un argumento viable para formular un recurso de inconstitucionalidad, además de que una tal afirmación no podría deducirse de la disposición adicional séptima de la Ley de Caza. En suma, de la nueva disposición adicional séptima de la Ley de Caza no puede deducirse lo afirmado en el texto transcrito, más bien podría deducirse justamente lo contrario. En la presente resolución no puede entrarse a valorar, como canon de constitucionalidad, el mencionado artículo 7 de los Estatutos de la Federación.

Otro tanto cabe decir respecto de la respuesta de la Consejería a una entidad cinegética al pretender constituir una asociación, con fines que al entender de los ahora solicitantes poco o nada tienen que ver con el deporte, pero que la obliga a registrarse como club deportivo; de los escritos de la Federación de Caza dirigiéndose a sociedades de cazadores y obligando a su constitución como club; y de la respuesta de la Consejería del Deporte a las preguntas realizadas sobre la Federación de Caza y la caza. Más allá de ciertas facetas que no quedan claras en la documentación, tales documentos no pueden

servir de parámetro de verificación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición que impugnan ahora los solicitantes.

Por otro lado, sí pueden ser ante esta Defensoría objeto de queja tales cuestiones, conforme a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, cuando consistan en decisiones de las administraciones públicas incursas en irregularidad y que vulneren, a juicio de los ciudadanos, sus libertades y derechos fundamentales e intereses legítimos. Si las administraciones públicas están infringiendo la ley, o interpretándola indebidamente, y en lo que aquí importa si están identificando sociedad de cazador y club deportivo, entonces cabe pensar en que se estaría contrariando la disposición adicional séptima, pues parte de dos tipos de sociedades de cazadores, un tipo deportivo y otro no deportivo. Pero estas eventuales quejas no pueden ser tratadas aquí, ya que tales decisiones de la Administración Pública pueden venir fundamentadas en otras normas, ajenas al objeto de la presente resolución, que por todo lo dicho ha de ser desestimatoria de la solicitud.

Lo anterior va referido, como quedó explicado en el fundamento primero, a la solicitud objeto de la presente resolución, es decir, estrictamente a su apartado 1 o petición de formulación por esta Institución de recurso de inconstitucionalidad. Además de lo allí dicho en cuanto al apartado 2 de la petición, después del examen hecho sólo queda por manifestar que, en cuanto al apartado 3 —en que se pide a esta Defensoría instar a los poderes públicos la promulgación de normas básicas que desarrollen la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad— no puede deducirse de la petición de los interesados motivo alguno que aconseje en este momento pronunciamientos al respecto, pues podrá ser objeto de una petición ulterior y distinta, en un procedimiento propio.

La Defensora del Pueblo en funciones resolvió no interponer recurso de inconstitucionalidad.

Ley de la Generalitat Valenciana 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven.

Un sindicato solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la ley de referencia que regula el régimen de custodia de los hijos tras una crisis de pareja en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana. A continuación se recoge la resolución adoptada por la Institución.

Fundamentos jurídicos

PRIMERO. Se constatan dos grandes motivos de impugnación, uno de tipo competencial (si la Comunitat Valenciana puede o no regular las cuestiones a que se refiere la ley de referencia) y otro de fondo (la adecuación de la custodia compartida al interés superior del menor).

Para resolver la cuestión competencial debemos, en primer lugar, recordar el fundamento 76 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio (*Boletín Oficial del Estado* de 16 de julio), a propósito de la impugnación del artículo 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: «Es doctrina reiterada y asumida por todas las partes que el artículo 149.1.8.ª CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la "legislación civil", también "introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política" (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1) que no consiste en la intangibilidad o supralegalidad de los derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a

dichas comunidades competencia para su "conservación, modificación y desarrollo" (loc. cit.). Conceptos estos "que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables" (loc. cit.). Por su parte, la reserva al Estado "por el mismo artículo 149.1.8.ª, de determinadas regulaciones 'en todo caso' sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas comunidades autónomas, pues a aquel... la Constitución le atribuye ya la "legislación civil", sin más posible excepción que la "conservación, modificación y desarrollo" autonómico del Derecho civil especial o foral. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno, ello sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del artículo 149.1.8.ª se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho» (loc. cit.).

En cuanto al concepto constitucional de «desarrollo del propio Derecho civil, especial o foral», hemos dicho también que «debe ser identificado a partir de la ratio de la garantía autonómica de la foralidad civil. establecida por el artículo 149.1.8.ª CE, de manera que la Constitución permite, así, que los derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de "conservación" y "modificación", sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no solo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1993, FJ 3). Ahora bien, «ese crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos», si bien no cabe duda de «que la noción constitucional de "desarrollo" permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisible identificación de tal concepto con el más restringido de "modificación". El "desarrollo" de los derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las comunidades autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de esta según los principios informadores peculiares del Derecho foral» (STC 88/1993, FJ 3). En el bien entendido de que ello «no significa, claro está... una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las comunidades autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el artículo 149.1.8.ª CE, por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar» (loc. cit.)».

Si bien Valencia carecía de Compilación foral en el momento de aprobarse la Constitución de 1978, esta comunidad autónoma tiene una larga tradición a este respecto que la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, ha actualizado decididamente. Existen referencias en el preámbulo, en siete artículos del texto consolidado del Estatuto, y en la disposición transitoria tercera. Sin ánimo exhaustivo, el preámbulo dice: «Pretende también esta reforma el impulso y desarrollo del Derecho Civil Foral Valenciano aplicable... Por eso el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat, en plena armonía con la Constitución española, procurará la recuperación de los contenidos de «Los Fueros del Reino de Valencia», abolidos por la promulgación

del Decreto de 29 de junio de 1707». Artículo 3.4: «El Derecho civil foral valenciano se aplicará...». Artículo 7.2.: «Las normas y disposiciones de la Generalitat y las que integran el Derecho Foral Valenciano tendrán eficacia territorial...». Artículo 49.1.2.ª: «La Generalitat Valenciana tendrá competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar el derecho civil foral valenciano». Disposición transitoria tercera: «La competencia exclusiva sobre el Derecho civil foral valenciano se ejercerá, por la Generalitat, en los términos establecidos por este Estatuto, a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, que se recupera y actualiza, al amparo de la Constitución española».

La situación del Derecho civil foral valenciano, pues, ha cambiado sustancialmente cuando el Estatuto de Autonomía, que como es pacífico integra el denominado «bloque de la constitucionalidad», ha «recuperado y actualizado» su tradición foral, subsanando, por decirlo así, la carencia histórica de Compilación en los siglos XIX y XX, e igualándose en este aspecto a otras comunidades foralistas.

Esta tarea de actualización comenzó mediante la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de régimen económico matrimonial valenciano, que adapta a los valores constitucionales la tradición foral al respecto. Por ello se dice en su preámbulo: «El ejercicio de la competencia estatutaria en esta materia dará lugar a una normativa necesariamente diferente de la que estuviera vigente en nuestra época foral, pero reconocible en ella a través de instituciones como la carta de nupcias, las donaciones por razón de matrimonio, la libertad de pactos en cuanto al régimen económico matrimonial, la adopción del régimen de separación de bienes como régimen económico matrimonial supletorio o la germanía».

Considerando, pues, que el Tribunal Constitucional entiende que el concepto de «desarrollo» del Derecho civil foral permite «una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho», siempre que se trate de «instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta»; que en el caso valenciano, si bien no hubo Compilación, sí hubo «derecho matrimonial», y que el nuevo Estatuto de Autonomía lo «recupera y actualiza»; y considerando finalmente que la reserva competencial del Estado comprende las «relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio», *ex* artículo 149.1.8.ª, lo que comprende la forma de celebración y disolución, pero no otras cuestiones jurídicas conexas, cabe concluir que la Comunitat Valenciana es competente, a juicio de esta Institución, para regular las cuestiones a que se refiere la Ley 5/2011. Que no hubiera divorcio en 1978, o que el Estatuto de Autonomía valenciano no existiera cuando se promulgó la llamada «Ley del divorcio» en 1981, en nada difiere del caso de otras comunidades autónomas que han legislado en materia matrimonial. Que en ellas existiera derecho foral compilado en 1978, al contrario que en Valencia, no resulta determinante a los efectos que ahora nos ocupan desde la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana en 2006.

SEGUNDO. En lo que se refiere a las legítimas críticas al régimen de custodia compartida preferente establecido en la Ley 5/2011 que formula la compareciente, lo que procede analizar aquí es si dicho régimen afecta negativamente al «interés superior del menor».

Como tuvimos ocasión de decir en la Resolución de 6 de septiembre de 2010, relativa a la solicitud de impugnación de la Ley de Aragón 2/2010, de 26 de mayo, «la custodia compartida tiene partidarios y detractores. Hay razones sólidas a favor y en contra. Si por una parte es una idea que resulta a priori atractiva —que, de igual modo que los

padres generalmente conservan la patria potestad compartida tras una crisis de pareja, conserven también la custodia, el «día a día» con los hijos mediante un reparto de tiempos más equitativo que el que se deriva de la custodia de un solo progenitor y el régimen de visitas del otro—, no es menos cierto que puede dar lugar a problemas psicológicos y operativos para el menor (piénsese, por ejemplo, en el «nomadismo» domiciliario y sus consecuencias), como también problemas de todo tipo para los progenitores... En suma, toda prudencia y toda cautela en este tema son pocas... En esta cuestión, el sentido común, el análisis caso por caso y con el máximo rigor de qué es «lo mejor», y la defensa del interés superior del menor, deben ser el norte de las iniciativas y las actuaciones. Por el contrario, el dogmatismo y las ideas preconcebidas sólo pueden conducir a errores de gravísimas consecuencias».

En el caso valenciano, el artículo 5, apartado 2 y siguientes de la ley, dice lo siguiente:

«2. Como regla general, atribuirá (la autoridad judicial) a ambos progenitores, de manera compartida, el régimen de convivencia con los hijos e hijas menores de edad, sin que sea obstáculo para ello la oposición de uno de los progenitores o las malas relaciones entre ellos.

3. Antes de fijar el régimen de convivencia de cada progenitor con los hijos e hijas menores, y a la vista de la propuesta de pacto de convivencia familiar que cada uno de ellos deberá presentar, la autoridad judicial tendrá en cuenta los siguientes factores:

a) La edad de los hijos e hijas. En los casos de menores lactantes, se podrá establecer un régimen de convivencia provisional, de menor extensión, acorde con las necesidades del niño o de la niña, que deberá ser progresivamente ampliado a instancia de cualquiera de los progenitores.

b) La opinión de los hijos e hijas menores, cuando tuvieran la madurez suficiente y, en todo caso, cuando hayan cumplido 12 años.

c) La dedicación pasada a la familia, el tiempo dedicado a la crianza y educación de los hijos e hijas menores y la capacidad de cada progenitor.

d) Los informes sociales, médicos, psicológicos y demás que procedan.

e) Los supuestos de arraigo social, escolar o familiar de los hijos e hijas menores.

f) Las posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral de los progenitores.

g) La disponibilidad de cada uno de ellos para mantener un trato directo con cada hijo o hija menor de edad.

h) Cualquier otra circunstancia relevante a estos efectos.

4. La autoridad judicial podrá otorgar a uno solo de los progenitores el régimen de convivencia con los hijos e hijas menores cuando lo considere necesario para garantizar su interés superior, y a la vista de los informes sociales, médicos, psicológicos y demás que procedan. En ese supuesto, deberá establecer un régimen de relaciones familiares adaptado a las circunstancias propias del caso, que garantice el contacto de los hijos e hijas menores con ambos progenitores».

Como puede constatarse, se establece una «regla general» (la custodia compartida), con toda clase de cautelas y matices que, en consideración al «interés superior» del menor, puede devenir en custodia individual. La custodia compartida, pues, no se impone frente al interés del menor ni frente a las múltiples circunstancias de la comple-

jidad de la vida diaria y de las relaciones de pareja. Solo la especificidad de cada caso determinará el régimen de custodia y su posible revisión (art. 5.5).

Siendo estos los términos de la ley, tampoco se aprecia desde esta Institución, en cuanto al fondo de la norma, infracción de la Constitución o de algún derecho fundamental que aconsejase el ejercicio de la legitimación ante el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de la pluralidad de opiniones que suscita la orientación de política legislativa que parece extenderse —aunque con toda clase de cautelas y matices— a favor de la custodia compartida de los menores tras las crisis de pareja, siempre con subordinación al interés superior de aquellos.

TERCERO. Finalmente, nada puede objetarse a las disposiciones transitorias primera y segunda de la ley. El régimen de custodia es, por su propia naturaleza, siempre revisable en atención al interés superior del menor; por ello, resulta lógico que, en caso de instarse una revisión, se resuelva conforme a los parámetros de la nueva ley; como también lo es que se aplique la nueva norma si aún está pendiente la sentencia en un proceso en curso, dado que, tanto en la ley anteriormente aplicable (Código Civil) como en la nueva, el interés superior del menor será determinante, sin perjuicio de las nuevas orientaciones, más proclives a la custodia compartida.

Sentados estos presupuestos, la Defensora del Pueblo (e. f.) resuelve, no interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Generalitat Valenciana 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven, publicada en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* el 5 de abril de 2011.

5.2. Recursos de amparo

La presentación de un recurso de amparo exige, para que sea admitido a trámite, la concurrencia de rigurosos presupuestos procesales. Al propio tiempo, la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, hace imprescindible, no sólo el quebrantamiento de un derecho fundamental sino, tal y como señala el artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que «el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales». De esta manera, ha cambiado la finalidad esencial del recurso de amparo; ya no basta que haya de ser reparada la lesión de un derecho fundamental, sino que es necesario que esté justificada una decisión sobre el fondo por la «especial trascendencia constitucional». La STC 155/2009, de 25 de junio, ha acotado el contenido de este concepto, no sin inevitables ambigüedades.

En esta tesitura, a lo que ha de añadirse el hecho de que el recurso de amparo no está vedado al ciudadano afectado —a diferencia de lo que sucede con el recurso de inconstitucionalidad— y que el remedio arquetípico para las lesiones de derechos fundamentales imputables al poder judicial ha pasado a ser el incidente de nulidad de actuaciones —que por el contrario sí esta vedado al Defensor del Pueblo— resultaría necesario encontrar casos en los que resulte previsible el éxito de una iniciativa del Defensor del Pueblo de presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional a petición de parte. No ha sucedido así en 2011, ejercicio en el que las

solicitudes presentadas o bien no habían agotado correctamente la vía judicial previa, o bien carecían manifiestamente de fundamento. En ninguno de los casos ha sido necesario siquiera proceder al análisis de la «especial trascendencia constitucional», presupuesto que, como se ha dicho, debe concurrir desde la reforma de 24 de mayo de 2007.

VI. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

1. ANTECEDENTES

Este capítulo sobre el seguimiento de las recomendaciones del Defensor del Pueblo se incluye por primera vez en un informe anual, dando así cumplimiento a las sugerencias hechas en la sesión de presentación del informe correspondiente al año 2009 en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo. En concreto se abordaba la cuestión relativa al efectivo cumplimiento de las recomendaciones del Defensor del Pueblo una vez estas han sido aceptadas por la Administración concernida.

De hecho, es esta una cuestión que se ha ido abriendo camino desde que fue creada la institución. Es el caso del ámbito académico, que a lo largo de los años se ha ido ocupando de la existencia de esta institución y de su lugar en el ordenamiento jurídico-político español. Como es sabido, esta institución fue instaurada por la Constitución, sin que existieran antecedentes directos en la historia del país. En realidad, tanto la misma doctrina como la práctica que sustentan instituciones de parecidas características en otros países (lo que comúnmente se reconoce con el nombre sueco de *Ombudsman*) no dejan de hacerse este tipo de preguntas, pues a pesar de tener unas raíces históricas europeas, las características específicas que tienen estas instituciones actualmente son, en buena medida, el resultado de una creación muy reciente. Esto quiere decir que su misma conformación se ha ido determinando a lo largo de las últimas décadas y así el alcance y las prerrogativas de la institución misma se han ido abriendo camino, a veces tomándose el modelo y el ejemplo de un país a otro.

Para explicar el alcance del trabajo de este tipo de institución, a menudo se ha recurrido a la condición de *auctoritas* como distintivo de la institución, resaltando así de una forma expresa que no tiene un carácter específicamente resolutivo ni de obligado cumplimiento por parte de la administración que ella supervisa.

También se han dado pasos en el sentido de intentar concretar el tipo de obligación que tiene la Administración de contestar al Defensor del Pueblo, y eso más allá de su aspecto teórico. Esto es algo que, evidentemente, ya está expresado de una forma literal en la ley que regula la institución, pero que se vio reforzado en su momento por el artículo 502 del Código Penal, al tipificar la responsabilidad penal de la autoridad o funcionario que dificultase su labor. Pero más allá de eso, y en el sentido de buscar un mecanismo que agilizase, concretase y diera mayor contendido y alcance a las resoluciones del Defensor del Pueblo, ha habido varias iniciativas.

En un primer momento, tras la creación de la institución, fue el mismo Gobierno de la nación quien creyó conveniente contestar por escrito, cada año, al informe anual del Defensor presentado en las Cortes, sin que le obligara a ello ninguna norma. Eso dio lugar a que el Grupo Parlamentario Popular, reconociendo esa iniciativa del Gobierno —que ya había hecho una valoración global al primer informe presentado por la Institución—, formuló en 1984 una proposición no de ley, a fin de que «el Gobierno remita comunicación a la Cámara sobre el grado de cumplimiento por la administración de las recomendaciones contenidas en el informe anual del Defensor del Pueblo». Se trataba, pues, de asentar y dar un apoyo reglamentario a lo que había empezado a hacer el Gobierno, como se reconocía en el redactado de la proposición. Esta no fue aceptada, estimando el grupo del Gobierno que este ya había procedido a contestar los informes del Defensor del Pueblo, cosa que siguió produciéndose los años siguientes.

Posteriormente hubo dos iniciativas parlamentarias que igualmente instaban al Gobierno a que respondiera anualmente a los informes de la institución. En concreto en septiembre de 1995, se aprobó por unanimidad en el Pleno del Congreso de los Diputados una moción en este sentido, añadiendo que en un plazo de dos meses debía remitirse a la Cámara un informe sobre la ejecución material de las principales recomendaciones hechas a lo largo del año. La moción fue aprobada. Y en 1997 una proposición de ley del Grupo Mixto del Congreso propuso que el Gobierno contestase por escrito, en el plazo de tres meses, dando cuenta de su posición sobre las recomendaciones y sugerencias y recordatorios formulados por el Defensor. La proposición no prosperó.

Por otro lado, hay un comisionado autonómico, el Diputado del Común de Canarias, que tras una reforma de su ley no sólo determina que la administración debe razonar el motivo por el cual no acepta una recomendación o sugerencia, cosa que ya contempla la ley que regula la institución del Defensor del Pueblo, sino que también dispone la obligación de comunicar las medidas adoptadas tras ser aceptadas tales recomendaciones o sugerencias (art. 37.3 de la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común). En este caso se trata de la previsión de un verdadero seguimiento acerca de la materialización de las recomendaciones y sugerencias de la institución.

En este punto también conviene matizar que no todas las recomendaciones y sugerencias del Defensor del Pueblo, lo mismo que no todas las correspondientes contestaciones de las administraciones concernidas, es previsible que funcionen bajo un mismo patrón de seguimiento. Por un lado, no toda recomendación del Defensor va necesariamente dirigida a un cambio normativo. En muchas ocasiones se trata más bien de una invitación a trabajar en una determinada dirección. Las mismas contestaciones de la Administración en ocasiones son inevitablemente ambiguas, porque puede serlo tanto la situación detectada por el Defensor como la posibilidad de su abordaje y de su efectiva solución. Y no siempre resulta ser un subterfugio la contestación de una administración que acepta una determinada situación denunciada o puesta en evidencia por el Defensor, pero que sólo podrá ser atendida en cuanto se den las circunstancias presupuestarias que lo permitan.

De hecho, no toda resolución del Defensor, sea esta recomendación o sugerencia, tiene que plasmarse en un acto normativo. En ocasiones lo que está en cuestión no sólo se trata de un aumento presupuestario, sino de la agilización de unas determinadas diligencias administrativas o burocráticas que, de nuevo, pueden implicar una mayor dotación del número de funcionarios en un determinado servicio y, por tanto, de un mayor presupuesto.

2. RESULTADOS MÁS DESTACADOS DEL SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

Con carácter inicial, hay que tomar en consideración que existe un trabajo de efectivo seguimiento de las quejas, y sobre todo de las recomendaciones, que la institución va efectuando a lo largo del tiempo, sencillamente porque con esa labor, y en una medida muy importante, se estructura el trabajo mismo de la institución. A ello se va a dedicar lo que sigue en el presente capítulo, primero, como queda dicho, en un informe anual. Para ello se va a tener en cuenta una serie de ejes en el trabajo de la institución. Cada uno de estos ejes refleja una labor del Defensor del Pueblo que es transversal dentro de su división interna en áreas de trabajo y que, a la vez, constituye en cada caso una dedicación siempre sostenida a lo largo del tiempo. Los ejes que aquí se van a tomar en consideración son el trabajo relativo a los derechos de los niños y los adolescentes, los derechos de las mujeres, los derechos de las personas discapacitadas y los derechos de las personas inmigrantes, por entender que estos colectivos son de los que requieren una atención más intensa, habida cuenta de sus especiales características.

Antes de entrar en el examen de cada uno de estos ejes conviene destacar algunas estrategias en el trabajo de seguimiento mantenido a lo largo del tiempo en una serie de ámbitos básicos. De hecho, la reiteración es una característica consustancial al trabajo de la institución. Porque es evidente que en ocasiones las recomendaciones son aceptadas puntualmente pero con el tiempo el problema persiste. No siempre hay que atribuir esta situación al desentendimiento o a la poca colaboración de la Administración. En ocasiones, las circunstancias han cambiado y, en otras, el propio Defensor del Pueblo puede apreciar la conveniencia de reformular la recomendación en otros términos, por la propia evolución temporal. Una buena estrategia para encarar esta situación ha consistido en poner una especial atención a la elaboración de los estudios e investigaciones que lleva a cabo y que publica posteriormente como informe monográfico. Cabe decir aquí que esos informes constituyen una piedra angular en el trabajo del Defensor del Pueblo, pues todos ellos contienen no sólo un estudio, sino una verdadera batería de recomendaciones, a menudo dirigidas a distintas administraciones, lo cual los convierte en puntos de referencia para el trabajo que seguirá haciendo la institución en aquel mismo ámbito (eso que aquí ha quedado denominado como «ejes»). Y ello porque muchas de las quejas recibidas posteriormente sobre la misma materia, necesariamente tomarán como referencia el informe monográfico en cuestión y sus recomendaciones (aceptadas o no y, en el primer caso, con una mayor o menor plasmación normativa).

Se ha revelado como una actuación muy útil la repetición de un informe especial a partir de unos mismos parámetros, en dos momentos alejados en el tiempo. Esto es lo que se llevó a cabo con el informe *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria,* hecho público en un primer momento en 1999, y luego reiterado en 2006, pudiéndose detectar mejor de un momento a otro los avances y retrocesos del problema estudiado, además de comprobar el grado de aplicación de las recomendaciones formuladas en un primer momento. En otro ámbito es la ley en la que desemboca toda una línea de actuación del Defensor del Pueblo, recogiendo muchas de las recomendaciones efectuadas por la institución. Es el caso de dos ejes completamente distintos, el de la violencia doméstica y el de no discriminación de las personas discapacitadas: la Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; y la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con disca-

pacidad. No solamente parte del trabajo de la Institución se vio plasmado en aspectos importantes de estas dos leyes, sino que los continuos trabajos posteriores, en cada uno de estos ámbitos, se dirigían en buena parte a realizar un seguimiento de los desarrollos normativos correspondientes, y su efectiva aplicación, permitiendo detectar con el tiempo nuevos defectos o lagunas pendientes.

3. PROTECCIÓN DE MENORES

Ya desde su creación esta Institución ha tenido una especial preocupación por la protección de la infancia y la adolescencia, señalándose ya en 1985 la necesidad de una reforma integral de la legislación del menor, algo que se ha ido desarrollando a lo largo de los años. El Defensor del Pueblo ha llevado a cabo diferentes investigaciones, estudios e informes monográficos, formulando todo tipo de recomendaciones a las administraciones. En concreto, estos estudios e investigaciones se han centrado en distintos aspectos que en un momento dado eran objeto de menos atención por parte de las autoridades. En 1991 se hizo un estudio sobre la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento y en 2009 sobre la protección de los menores que son víctima de trastornos de conducta y se encuentran en situación de dificultad social. Sobre la violencia escolar, en concreto sobre el problema del maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria, como ha quedado señalado más arriba, esta institución ha emprendido investigaciones en dos distintos momentos, a fin de poder detectar mejor los avances o retrocesos, así como comprobar la eficacia de sus propias recomendaciones (1999 y 2006). También se han publicado estudios sobre la seguridad y prevención de accidentes en áreas infantiles (1997), sobre el primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores (2002), la escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico (2003), los procedimientos para la determinación de la edad de los menores extranjeros (2011) y sobre la presencia de los valores democráticos en el proceso educativo (2011). Todos ellos determinan la continuidad del trabajo de la institución en este ámbito, puesto que han dado paso a la formulación de recomendaciones y sugerencias que han tenido un grado muy considerable de aceptación por parte de las administraciones concernidas, dando pie a importantes modificaciones legislativas.

3.1. Menores víctimas

Sobre las modificaciones legislativas hay que empezar por señalar que las recomendaciones hechas respecto al maltrato, el abuso y la trata de menores dieron como fruto la modificación del Código Penal de 1995, según quedaba recogido en la exposición de motivos que mencionaba expresamente a la institución (Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril). Esas recomendaciones se centraban en varios aspectos que mejoraban la protección de las víctimas de hechos delictivos relativos a la explotación sexual de menores. Por un lado, se señalaba la necesidad de contemplar expresamente como delito todo comportamiento referido a la venta, difusión o exhibición, por cualquier medio, de imágenes pornográficas en las que apareciesen menores de edad, cuando esa difusión o exhibición se realizara tanto entre menores como entre mayores de edad; todo ello con el objeto de adaptar el texto legal a las nuevas situaciones y demandas de nuestra sociedad. Por otro lado, las recomendaciones se centraban en los plazos de prescripción de los delitos, no sólo en el sentido de ampliarlos, sino también en el de incluir una

cláusula de protección de menores según la cual el plazo de prescripción no comienza a contarse hasta que la víctima adquiere la mayoría de edad. Como queda dicho, estas recomendaciones fueron aceptadas y recogidas en la modificación del Código Penal.

Otra recomendación para proteger a las víctimas menores se centraba en la conveniencia de evitar que en el juicio coincidieran el agresor y la víctima, sirviéndose para ello de sistemas de comunicación que permiten confrontar testimonios sin estar físicamente presentes. La recomendación se plasmó en la modificación de los artículos pertinentes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (a través de la Ley Orgánica 14/1999).

3.2. Inscripción en el Registro Civil

Otro caso de modificación legal a partir de una serie de quejas recibidas a lo largo del tiempo, que dieron lugar a una específica recomendación de la institución, tiene relación con la inscripción en el Registro Civil de la adopción monoparental y de personas nacidas mediante técnicas de reproducción asistida con donante anónimo. En ambos casos, al ir a practicar la correspondiente inscripción en el registro la persona que la solicitaba se veía obligada a facilitar un nombre ficticio, según los casos de hombre o de mujer, con objeto de que en la inscripción apareciera el inscrito con un padre y una madre. Desde el Defensor del Pueblo se elevó una recomendación al Ministerio de Justicia en el año 2000 para que efectuase las modificaciones normativas precisas, con objeto de que en esos casos no hubiera necesidad de inventarse la identidad de ningún progenitor, cuando estos no existen o se desconocen. Esta recomendación fue aceptada, si bien la institución tuvo que hacer un seguimiento de su aplicación hasta que se modificó el Reglamento del Registro Civil (Real Decreto 820/2005, de 8 de julio) en el sentido de la mencionada recomendación.

3.3. Fondo de garantía y pensiones

Una recomendación de largo seguimiento hasta su plasmación legal fue la relativa a la creación de un fondo de garantía de pensiones y alimentos cuando el progenitor obligado al pago incumple su obligación. La institución ya había expuesto en su informe anual de 1995 la necesidad de que se arbitraran fórmulas que permitieran su creación. Dicho fondo fue creado en 2004 (Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre), pero al no aprobarse una legislación específica, esta institución siguió recordando la situación en los sucesivos informes anuales hasta que fue aprobado el Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, con el que quedaba regulado el procedimiento para que los beneficiarios puedan solicitar los anticipos que ofrece el mencionado fondo.

3.4. Desplazamiento de menores al extranjero

Otro problema abordado por la institución a lo largo de los años es el relativo al traslado de un país a otro de un hijo sin el consentimiento de uno de los progenitores, creando una situación que convierte en víctima al menor tanto como al progenitor que deja de tener una relación regular con él. En 1999 esta cuestión fue objeto de una investigación de carácter general que sirvió de base para la elaboración de una serie de

recomendaciones que fueron remitidas a los Ministerios de Justicia, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, y Asuntos Exteriores. En esas recomendaciones se abordaron las diferentes consecuencias de carácter jurídico y social que aparecen cuando se produce un hecho de esa naturaleza. En este sentido se recomendó, por un lado, la creación de un registro voluntario de guardas y custodias de menores en los supuestos de parejas con crisis de convivencia, para que el progenitor que lo solicitara pudiera incluir a sus hijos en tal registro, teniendo los Cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado acceso directo a esa información. Por otro lado, y con idéntica finalidad, se propuso también que en los casos de desplazamientos de los menores fuera del territorio nacional, fuera necesario que quedara constancia documental, de forma fehaciente, de que ambos progenitores conocen y consienten tal desplazamiento. Ambas recomendaciones fueron aceptadas, recogiéndose en la Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, con la que se modificaron varios artículos del Código Civil y del Código Penal.

3.5. Menores extranjeros

Una investigación sobre menores inmigrantes se centró en la aplicación que hacía la Administración de la Ley de extranjería, en concreto del artículo 35, según el cual el menor extranjero en situación de desamparo no puede ser expulsado, devuelto o retornado, salvo por motivo de reagrupación con su familia. Se pudo constatar que, con cierta frecuencia, y de una forma casi automática, se acordaba la repatriación del menor sin valorar debidamente su situación objetiva. Esto motivó en el año 2002 una recomendación a la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de Melilla para que no realizara este tipo de prácticas. Por otro lado, la Fiscalía General del Estado consideraba que debían adoptarse decisiones con objeto de no permitir que la minoría de edad se convirtiera en una coartada legal que asegurase por sí sola, a través de una declaración mecánica de desamparo, la residencia en España de todos los extranjeros menores de edad que accediesen ilegalmente a nuestro país. Frente a esas consideraciones, el Defensor del Pueblo estimó que la Fiscalía estaba desatendiendo una cuestión sustancial, introduciendo una diferencia de trato para los menores en función exclusivamente de su nacionalidad, además de considerar que no era posible aplicar a los menores las figuras del retorno o de la devolución cuando acceden irregularmente a territorio español. En este sentido, la Fiscalía aceptó los planeamientos de esta institución, publicando la Instrucción 6/2004, de 26 de noviembre, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros no acompañados, dejando sin efecto la instrucción anterior por la que se regulaban las prácticas descritas y recogiéndose plenamente los postulados del Defensor del Pueblo.

4. DERECHOS DE LA MUJER

4.1. Violencia doméstica

Hay que empezar por recordar el informe monográfico que la institución presentó en 1998 sobre *La violencia doméstica contra las mujeres,* que supuso un punto de referencia en la lucha contra este problema. El informe incluía 51 recomendaciones que sistematizaban la cuestión desde aspectos muy distintos (todas ellas, Recomendaciones 69/1998). De ellas, entre las 16 que se referían a aspectos jurídicos y de organización judicial cabe destacar la relativa a la introducción de la sanción por malos tratos psíquicos y a que el término de «habitualidad» mencionado en el Código Penal fuera inter-

pretado como cualquier otro comportamiento reiterado, aun sin existir previa condena; la ampliación del ámbito subjetivo por lo que respecta al autor del tipo delictivo, incluyendo a los excónyuges o excompañeros que estuvieron unidos de forma permanente por análoga relación de afectividad; ampliación de las disposiciones del Código Penal en materia de responsabilidad de la Administración, haciendo una mención expresa a la responsabilidad civil subsidiaria del Estado en los casos en los que, tras las correspondientes denuncias y sin que se hubiesen tomado las medidas de protección necesarias, una mujer padezca lesiones graves o fallezca como consecuencia de los malos tratos; reforma del artículo 104 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para la total supresión de la alusión al derecho de corrección del marido y a la obediencia de la esposa, así como del requisito de que las faltas correspondientes sólo puedan ser perseguidas a instancias del perjudicado; reforma del artículo 86 del Código Civil, para que se pueda acceder directamente al divorcio cuando exista situación de violencia doméstica, sin necesidad de esperar los plazos legalmente previstos. Otras cinco correspondían a propuestas relacionadas con cuestiones policiales, tres eran reformas que afectaban a aspectos penitenciarios, otras tres incidieron sobre puntos relacionados con la educación, y el resto de las recomendaciones efectuadas tenían que ver con aspectos sociales y asistenciales entre las que, por ejemplo, se mencionaba la necesidad de que las personas maltratadas por esta clase de violencia tuvieran acceso a viviendas de protección oficial.

Gran parte de esas recomendaciones fueron aceptadas, y en buena medida fueron recogidas en el denominado «Plan de Acción contra la Violencia Doméstica», que el Gobierno aprobó el 30 de abril de 1998. Con ese plan se afrontaba por vez primera la situación de una manera global. Fruto de ese plan fue la Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Con esa ley se hacía por primera vez una tipificación penal autónoma (diferenciada del homicidio, el asesinato o las lesiones) de la violencia contra las mujeres, mediante un conjunto de disposiciones que incluía el establecimiento como pena accesoria de la prohibición de aproximación a la víctima y la tipificación como delito específico de la violencia psíquica ejercida con carácter habitual sobre las personas próximas. En el orden procesal, se hizo posible el ejercicio de oficio de la acción penal también en las faltas, y se facilitó la inmediata protección de la víctima mediante la introducción de una nueva medida cautelar que permitía el distanciamiento físico del agresor.

Tras aquel informe, y tras esa ley, el Defensor del Pueblo ha mantenido una atención especial a este problema, no sólo tramitando, lógicamente, todas las quejas que ha ido recibiendo, sino abriendo también quejas de oficio a fin de comprobar si en cada caso conocido de maltrato o muerte habían existido medidas judiciales tendentes a asegurar la integridad de las víctimas y, en su caso, cuáles habían sido las circunstancias que habían terminado en aquellos hechos. Asimismo, desde entonces la institución ha seguido formulando recomendaciones ante la Administración, y en todos sus informes anuales presentados ante las Cortes ha incluido un epígrafe específico sobre la cuestión. Con lo que de nuevo puede indicarse que muchas de esas recomendaciones, aceptadas en su momento, se vieron luego reflejadas en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género.

Otro caso de recomendación, cuyo seguimiento se vio posteriormente plasmado en una ley, es en la que se señalaba la necesidad de reformar la Ley General de la Seguridad Social, a fin de que se concediera la pensión de viudedad a mujeres maltratadas que habían renunciado a la pensión compensatoria.

La reforma de la Ley General de la Seguridad Social avala el criterio del Defensor del Pueblo de conceder la pensión de viudedad a mujeres maltratadas que habían renunciado a la pensión compensatoria (Recomendación 95/2008). Aunque la Administración no aceptó en su momento esa recomendación, posteriormente sí que recogió su contenido al reformar el apartado 2 del artículo 174 de la Ley General de la Seguridad Social —reforma establecida en la disposición final tercera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

También hay que señalar la aceptación de la recomendación de la institución sobre la extensión del uso de las «pulseras antimaltrato» como medida cautelar, y no sólo en ejecución de la sentencia judicial (aceptación incluida en este informe anual).

4.2. Relaciones familiares

En este ámbito cabe destacar en primer lugar la reforma del artículo 107 del Código Civil, llevada a cabo a partir de una recomendación del Defensor del Pueblo, en el sentido de que los ciudadanos extranjeros residentes legales en nuestro país puedan elegir entre el derecho español o su derecho nacional a la hora de separarse o divorciarse (Recomendación 43/2002). El caso había partido de una queja presentada a la Institución por una ciudadana marroquí, residente legal en España, que planteaba la problemática existente sobre los casos de mujeres extranjeras sometidas a derechos nacionales desiguales, que no obtenían una respuesta eficaz por parte de los órganos judiciales españoles, puesto que el citado artículo establecía que la ley aplicable en materia de divorcio era la personal de los contrayentes. El problema afectaba a todas las mujeres inmigrantes, pero era especialmente acuciante en el caso de las nacionales de países de tradición musulmana. El Ministerio de Justicia aceptó la recomendación, reformando el mencionado artículo del Código Civil, de modo que se evitara una aplicación discriminatoria del mismo, como así ha sido en la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre.

4.3. Conciliación familiar y laboral

La mayoría de las actuaciones del Defensor del Pueblo en este campo se han centrado fundamentalmente en las prestaciones de maternidad y paternidad.

En este sentido, hay que empezar por señalar la recomendación que se hizo para que se extendiera el disfrute del descanso de maternidad a los supuestos de adopción y acogimiento provisionales previos a la adopción. La aceptación de la citada recomendación supuso la modificación del artículo 133.ter. de la Ley General de la Seguridad Social, mediante la publicación de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre.

Otra recomendación se centraba en la posibilidad de que el disfrute del descanso de maternidad, en caso de nacimientos de bebés prematuros, pudiese comenzar cuando estos regresen al hogar familiar. La recomendación fue aceptada, recogiéndose en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, por la que se modifica el artículo 131.bis.1 de la Ley General de la Seguridad Social.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, recogió en su disposición adicional decimoctava las citadas modificaciones normativas. Además, se reguló la extensión de la prestación de maternidad por parto múltiple a los supuestos de adopción, que había sido reiteradamente solicitada por esta

Institución (recogida en los informes dirigidos a las Cortes Generales, correspondientes a los años 2003 y 2005).

En el ámbito de la reducción de jornada y excedencia por cuidado de hijos o por lactancia recogidas en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, han sido varias las actuaciones que han culminado con modificaciones normativas o de criterio por parte de la Administración laboral competente. Así, puede citarse la modificación del artículo 37, apartado 4.º bis y párrafo 1.º del apartado 5, y artículo 48, apartados 4 y 5, en lo que afecta a la reducción de jornada por lactancia en el caso de nacimiento de hijos prematuros, adopción o acogimiento a menor de seis años y extensión de dicho derecho al padre en caso de que ambos progenitores trabajen.

También fue aceptada la propuesta de esta Institución de extender la excedencia de menores de edad que sean mayores de seis años, cuando se trate de menores discapacitados o que por sus circunstancias y experiencias personales o por provenir del extranjero, tengan especiales dificultades de inserción social y familiar, debidamente acreditadas por los servicios sociales competentes. Tal aceptación supuso la modificación del artículo 45, apartado 1, letra D, por parte de la precitada Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad.

En lo que afecta a que se amplíen los supuestos de reducción de la jornada laboral por causa de lactancia, a los trabajadores por cuenta ajena, aunque la madre sea trabajadora autónoma, aun cuando la Administración aceptó la recomendación formulada por esta Institución, consideró que no era urgente ni necesario modificar el texto del artículo 37.4 del Estatuto de los Trabajadores, toda vez que tan solo era preciso cambiar el criterio interpretativo. No obstante, se añadía que, sería conveniente que en un futuro próximo se pudiese realizar la citada modificación para reconocer de forma clara y expresa el derecho en cuestión.

La mencionada Ley de Igualdad ha recogido la recomendación formulada por esta Institución en lo que afecta al cálculo de la prestación por desempleo, prevista en el artículo 211 de la Ley General de la Seguridad Social, de 20 de junio de 1994. Así, en los supuestos de reducción de jornada para cuidado de hijos menores, para el cálculo de la base reguladora de la prestación por desempleo, las bases de cotización se computarán incrementadas hasta el cien por cien de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido, sin reducción, el trabajo a tiempo completo o parcial.

También a instancias de esta Institución se modificó el artículo 46.3 párrafo 2.º, del mencionado Estatuto de los Trabajadores, reconociendo el derecho a un período de excedencia, de duración no superior a dos años, salvo que se establezca una duración mayor por negociación colectiva, a los trabajadores para atender al cuidado de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida.

Por último, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, ha recogido la recomendación reiteradamente formulada ante los organismos competentes, para posibilitar el acceso a la pensión de jubilación, fundamentalmente de las hijas, dedicadas íntegramente al cuidado de las personas mayores, especialmente en aquellos casos en que se ven obligadas a abandonar sus puestos de trabajo.

5. DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Desde el primer momento de la creación de la institución, la protección de los derechos de las personas discapacitadas constituye un importante eje de su trabajo. En todos los informes anuales se recogen problemas surgidos en este ámbito, a menudo repetidas de un año a otro, y reflejándose la formulación de recomendaciones a las distintas administraciones. Asimismo, ha sido objeto de distintas investigaciones, recogidas en informes monográficos: *Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos* (1996), *Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado* (2000) y el *Informe sobre daño cerebral sobrevenido en España: un acercamiento epidemiológico y sociosanitario* (2006). Todos estos informes también contenían diversas recomendaciones a la Administración. Muchas de esas recomendaciones, a menudo reiteradas a lo largo de los años, se vieron reflejadas en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

A partir de la promulgación de esa ley, una parte importante de la labor del Defensor ha consistido en la vigilancia respecto a su aplicación (a partir de quejas de los ciudadanos, así como por la iniciativa de la propia institución, mediante quejas de oficio), además de poner énfasis en la necesidad del correspondiente desarrollo normativo, algo que desde entonces se ha ido produciendo en varias fases, pero todavía no de una forma completa. En el lado positivo cabe mencionar la aprobación del Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre, por el que se establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad, así como la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Sin embargo, para la plena eficacia del sistema, este régimen de infracciones y sanciones debería ser objeto de tipificación por el legislador autonómico. Paralelamente hay que mencionar la atención que presta la institución al Plan nacional de accesibilidad 2004-2012, que cumple con los objetivos de los planes de accesibilidad para las personas con discapacidad de carácter general, que se desarrollará a través de fases de actuación trienal.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la trascendental aprobación, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Dicho texto, ratificado y publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, entró a formar parte de nuestro ordenamiento interno el 3 de mayo de 2008. Con esta Convención, los Estados que forman parte de ella se comprometen, en su artículo 4, a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos reconocidos en la misma, así como a poner en práctica todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad. Es por ello que la mencionada Ley 51/2003, de 2 de diciembre, que en algunos aspectos se adelantó a la convención, tiene que adaptarse en algunos aspectos a ella.

5.1. Valoración de la discapacidad. Grados y baremos

Uno de los aspectos que enmarca la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y que necesitaba de desarrollo posterior, es el relativo a la aplicación de distintos criterios para la valoración de la discapacidad y la incapacidad laboral. En su artículo 1.2 dicha ley establece

que las personas que tienen reconocida una incapacidad permanente por la Seguridad Social podrán acogerse a los derechos que la ley otorga a las personas con un grado de discapacidad superior al 33 por ciento, no obstante la interpretación práctica de este precepto ha dado lugar a numerosas quejas y actuaciones del Defensor del Pueblo, ya que muchos organismos siguen exigiendo el título de valoración del grado de discapacidad por ser el que figura expresamente citado en la norma correspondiente. Los propios afectados han planteado este problema reiteradamente ante el Defensor del Pueblo, así como en sus demandas ante los juzgados de lo social, para el reconocimiento de unos derechos claramente contemplados en la ley. Ello motivó la insistencia del Defensor del Pueblo, para lograr que se establecieran las pautas uniformes que finalmente han quedado reflejadas en el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo, a partir de diversas quejas en este sentido, siguió señalando la necesidad de aprobar nuevos baremos que en la valoración de la discapacidad, de acuerdo con la clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud (CIF). Se trataba de considerar, por ejemplo, las dificultades de movilidad para utilizar transportes públicos. Finalmente, esto ha sido recogido en el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Sigue pendiente de aceptación, no obstante, la propuesta del Defensor del Pueblo para que se cree una tarjeta que permita acreditar el grado de discapacidad en todo el territorio nacional, lo que facilitaría a sus titulares el acceso a las distintas prestaciones y servicios a los que, en virtud de su condición de persona con discapacidad, pudieran tener derecho. Sin embargo, en las dos ocasiones en que se ha presentado la propuesta al Pleno de la Comisión Estatal competente, no se ha logrado el necesario acuerdo de todas las comunidades autónomas. De hecho, algunas comunidades autónomas emiten ya una tarjeta que certifica el grado de discapacidad, en el resto no aceptan otro documento distinto de la propia resolución.

5.2. Protección social

Otro aspecto importante a destacar, en la preocupación de la institución en este ámbito, es el relativo a la protección social. Tiempo atrás se lograron importantes avances en este sentido, como el incremento de la cuantía del subsidio de garantía de ingresos mínimos o el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria y a la prestación farmacéutica a todas las personas con discapacidad que no estuvieran incluidas en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social. En 1990, se creó la prestación por invalidez en su modalidad no contributiva y por la Ley General de Sanidad se consagró el principio de universalidad de la asistencia. A fin de seguir avanzando en esta dirección, en el mencionado informe de 1998 sobre la fiscalidad de la persona con discapacidad, el Defensor del Pueblo propuso un conjunto de reformas legales, que incidían en los órdenes civil, procesal y tributario, y cuya finalidad era la de que los poderes públicos adoptasen medidas de discriminación positiva en favor del colectivo de personas con discapacidad, sin que ello deba suponer la quiebra del principio del sostenimiento de los gastos públicos por todos los ciudadanos (incluidas las personas con discapacidad), sino más bien lograr que el sistema tributario asuma los principios de justicia e igualdad real que propugnan los artículos 9 y 31 de la Constitución.

Otra actuación de interés tiene que ver con el hecho de que por motivos informáticos el Instituto Nacional de la Seguridad Social no podía admitir a las personas jurídicas como tutores de una persona física con discapacidad, de manera que, a efectos del abono de las pensiones, se perjudicaba a los legítimos derechos de unos ciudadanos a quienes se exigía que cargaran con las consecuencias adversas de una imprevisión en las aplicaciones informáticas. Por tal motivo, se efectuó la correspondiente recomendación, que fue aceptada, a fin de que se adoptasen las medidas oportunas tendentes a remover los obstáculos que impedían a las referidas entidades jurídicas percibir las prestaciones de la Seguridad Social de sus tutelados.

5.3. Accesibilidad

La accesibilidad es otro aspecto central en el derecho de los discapacitados, que ya centró buena parte del trabajo del Defensor desde un primer momento y que muchas de sus recomendaciones fueron recogidas en la mencionada Ley 51/2003. La institución del Defensor ha insistido desde su aprobación en la necesidad de proceder al desarrollo normativo que garantice las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para los viajeros con discapacidad de los medios de transporte ferroviario, marítimo, aéreo, por carretera, en autobús urbano y suburbano, ferrocarril metropolitano, taxi y servicios de transporte especial. Parte de esas recomendaciones fueron recogidas en el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, modificado por el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

5.4. Derecho a la educación

También se presta especial atención al seguimiento del derecho a la educación de las personas con discapacidad en sus más variados aspectos, dentro del modelo de educación inclusiva vigente en España. En los informes anuales siempre se recoge un capítulo dedicado a ello. Aquí hay que mencionar igualmente el derecho del profesorado, a no ser discriminado por razones de discapacidad, así como su derecho a recibir los medios y atención necesarios para que pueda realizar sus tareas con completa capacidad. En este sentido, el Real Decreto 1313/2007, de 5 de octubre, recoge esta inquietud manifestada en varios informes anuales del Defensor, y que desarrolla la citada Ley 51/2003: las universidades garantizarán la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y adoptarán, en el procedimiento que haya de regir en los concursos, las oportunas medidas de adaptación a las necesidades de las personas con discapacidad.

5.5. Acceso a la comunicación audiovisual

Respecto al acceso a los medios audiovisuales, en el informe anual correspondiente al año 2007 se ponía énfasis en la oportunidad que suponía la incorporación de las nuevas tecnologías en la reforma del sector audiovisual en curso, siempre en el marco de la mencionada Ley 51/2003, de 2 de diciembre. El Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, aprobaba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las

personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social. Ese real decreto establece la adopción por parte de las administraciones públicas de las medidas necesarias para garantizar a las personas con discapacidad la existencia de una oferta suficiente de equipos receptores de televisión digital que permitan recibir sus contenidos, faciliten la navegación a través de los menús de configuración, las guías electrónicas de programación, los servicios interactivos y otros contenidos textuales, así como todas las prestaciones básicas que ofrecen los receptores de televisión digital, de acuerdo con los principios de accesibilidad universal y de diseño para todos. La Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de comunicación audiovisual, establece una disposición dedicada a los servicios de apoyo para personas con discapacidad, determinando unos plazos para su efectiva prestación. Esa ley recoge el derecho de las personas con discapacidad visual y auditiva a que la comunicación audiovisual televisiva, en abierto y con cobertura estatal o autonómica, subtitule el 75 por ciento de los programas y cuente al menos con dos horas a la semana de interpretación con lengua de signos; el derecho de las personas con discapacidad visual a que la comunicación audiovisual televisiva en abierto y cobertura estatal o autonómica cuente al menos con dos horas de audio descritas a la semana; el fomento por los poderes públicos y por los prestadores de servicio del disfrute pleno de la comunicación audiovisual para las personas con discapacidad, así como el uso de buenas prácticas que evite cualquier discriminación o repercusión negativa hacia ellas.

5.6. Participación en los procesos electorales

Finalmente, dentro de este apartado acerca del trabajo mantenido a lo largo del tiempo por parte del Defensor del Pueblo, focalizado en los derechos de las personas discapacitadas, cabe mencionar su interés en el desarrollo normativo de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, en lo relativo al plazo que se había dado de dos años desde su entrada en vigor para que el Gobierno estableciera las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, entre otros, en los dispositivos y servicios de participación en los asuntos públicos, incluidos los relativos a los procesos electorales. A lo largo del tiempo, y recogido en muchos informes anuales, el Defensor se había hecho eco de problemas puntuales surgidos en varios procesos electorales que habían dificultado el ejercicio del derecho al voto a personas afectadas por minusvalía visual o de cualquier otra índole, impidiéndoles a veces a participar normalmente en los procesos electorales, sin enfrentarse a barreras o a sistemas que imposibiliten de hecho su efectiva participación. Las Leyes Orgánicas 2/2011 y 3/2011, ambas de 28 de enero, solventan algunos de los problemas planteados, como queda recogido en el presente informe anual.

6. INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

Otro eje del trabajo del Defensor del Pueblo a lo largo del tiempo es el relacionado con los inmigrantes y extranjeros. Ya en su momento el Defensor del Pueblo interpuso más de un recurso de inconstitucionalidad en materia de inmigración. Uno contra varios artículos de la Ley 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España, que el Tribunal Constitucional estimó en parte, por Sentencia 115/1987, de 7 de julio, que declaró la inconstitucionalidad del último inciso del artículo 34, cuando establecía: «En ningún caso podrá acordarse la suspensión de las resoluciones administrativas adoptadas de conformidad con lo establecido en la presente ley». Un segundo

recurso se formuló contra el apartado 8 del artículo único de la Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley de Asilo de 1984. Este recurso, fue desestimado por Sentencia 53/2002, de 7 de febrero, pero cabe decir que su contenido sigue motivando quejas, además de ser uno de los principales argumentos en la solicitud de interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la última reforma de la Ley de Asilo, solicitado por una organización no gubernamental ante el Defensor del Pueblo, el pasado año 2009. El apartado que la Institución consideraba inconstitucional establecía: «Durante la tramitación de la admisión a trámite de la solicitud y, en su caso, de la petición de reexamen, el solicitante permanecerá en el puesto fronterizo, habilitándose al efecto unas dependencias adecuadas para ello». La cuestión controvertida, a juicio de esta Institución, consistía en examinar si esa previsión constituía o no una nueva forma de privación de libertad, en el sentido del artículo 17.1 de la Constitución.

Un tercer recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo fue contra el inciso «que resida legalmente en España» del apartado a) del artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita [a los extranjeros en España], que fue estimado en parte por Sentencia 95/2003, de 22 de mayo. El recurso se interpuso para dar respuesta al problema constitucional planteado de si la relación existente entre el derecho a la gratuidad de la justicia para quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar (art. 119 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) lleva consigo la exigencia de otorgar o reconocer el derecho de asistencia jurídica gratuita a los extranjeros que, cumpliendo el resto de los requisitos impuestos legalmente a la generalidad, no reúnan la condición de residentes legalmente en España, o si, por el contrario, la atribución de tal derecho a los referidos sujetos puede ser acordada o denegada libremente por el legislador ordinario sin ligazón constitucional directa.

Y un último recurso fue interpuesto contra tres apartados del artículo 9 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, aprobada por el Parlamento de Cataluña, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. A juicio de esta institución, en esa ley se reflejaba una nueva etapa de la inmigración en España y el papel fundamental que las comunidades autónomas han de tener en el objetivo fundamental de la integración.

Respecto a los estudios e informes monográficos, hasta la fecha la institución ha presentado los siguientes: *Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España* (1994), *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España* (2005) y *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad* (2011). Estos informes reúnen una larga serie de recomendaciones que se añaden a las que ha ido formulando la institución a lo largo de los años, y que recoge en los correspondientes informes anuales. Gran parte de estas recomendaciones fueron aceptadas en su momento y en muchas ocasiones han dado lugar a reformas legales e importantes cambios en los procedimientos administrativos.

En este sentido cabe señalar en primer lugar las reformas de la Ley de Extranjería por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31.bis y 59.bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La recomendación del Defensor reflejada en dicha ley permite que cualquier ciudadana extranjera en situación irregular, víctima de violencia de género, pueda presentar una denuncia a la policía sin miedo a que se inicie un expediente de expulsión en su contra.

Por otro lado, el nuevo reglamento de la Ley de extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, recoge una recomendación que la Institución había formulado en varias ocasiones a la Administración a fin de reconocer que los ciuda-

danos extranjeros en situación irregular, padres de menores españoles, puedan alegar esta condición como muestra de su arraigo en España. Igualmente se recoge en dicho reglamento otra recomendación formulada anteriormente por el Defensor del Pueblo: la necesidad de que el derecho a ser oído de los menores extranjeros no acompañados fuera correctamente plasmado en el procedimiento de repatriación.

VII. RELACIONES INSTITUCIONALES

1. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

El día 6 de abril, la Defensora del Pueblo en funciones, acompañada del Adjunto Segundo, hizo entrega a los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado del informe anual sobre la actividad institucional realizada durante el año 2010.

El 21 de junio tuvo lugar la presentación y posterior debate del informe ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, en la sede del Congreso de los Diputados (*D. S. Cortes Generales,* Comisiones Mixtas, IX Legis., n.º 202, 2011). La posterior presentación del mismo ante el Pleno de esa Cámara tuvo lugar el 15 de septiembre (*D. S. Congreso de los Diputados*, Pleno, IX Legis., n.º 273, 2011).

Ante la terminación adelantada de la legislatura, tuvo que retrasarse la correspondiente presentación del Informe anual 2010 ante el Pleno del Senado. Finalmente, esa comparecencia ha tenido lugar antes del cierre del presente informe, el día 8 de febrero de 2012 (*D. S. Senado,* Pleno, X Legis., n.º 4, 2012).

Durante 2011 se produjeron además otras dos comparecencias especiales de la Defensora del Pueblo en funciones. La primera, el día 20 de junio, en el Palacio del Senado, a solicitud de la Comisión Especial para el estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines, con el objeto de informar sobre las actuaciones e investigaciones llevadas a cabo por la Institución en materia de centros de protección para menores en situación de dificultad social (*D. S. Senado,* Comisiones, IX Legis., n.º 540, 2011).

La segunda de esas comparecencias especiales fue solicitada por la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, con el fin de informar sobre el proyecto de ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación. La comparecencia tuvo lugar el día 19 de julio (*D. S. Congreso de los Diputados*, Comisiones, IX Legis., n.º 826, 2011).

Por otro lado, el 20 de julio, la Defensora en funciones hizo entrega a las Cámaras del primer informe de actividad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNPT), correspondiente al ejercicio 2010, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica reguladora de la Institución y en el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura.

Por último, el día 23 de septiembre fue entregado a las Cortes el informe monográfico elaborado por la Institución sobre los procedimientos para la determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados.

Dados los retrasos provocados por el calendario electoral durante 2011 y la constitución de las nuevas Cámaras, estos informes monográficos no pudieron ser presentados antes de la finalización del ejercicio en trámite de comparecencia y debate ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.

2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

Se relacionan en este apartado los principales encuentros y reuniones mantenidas a lo largo de 2011 con los comisionados parlamentarios de las diferentes comunidades autónomas. Esta relación no incluye todos los contactos ordinarios y de gestión de expedientes que tienen lugar entre el Defensor del Pueblo y sus homólogos autonómicos, sino tan solo las actividades más relevantes celebradas con el objetivo de perfeccionar la coordinación interinstitucional y las relaciones de colaboración.

En el mes de junio se celebraron las Jornadas Anuales de Coordinación, que fueron precedidas de los correspondientes talleres preparatorios y que, este año, estuvieron centradas en la protección de los derechos de las personas mayores.

También ha de ser reseñada la extensión al ámbito internacional de la colaboración entre las diferentes instituciones. En el desarrollo del proyecto de hermanamiento *(twinning)* con el Defensor del Pueblo de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, financiado por la Unión Europea, se ha venido contando con la participación, en calidad de expertos, de varios representantes de comisionados autonómicos. En particular, en diversas misiones del proyecto participaron el Justicia de Aragón, así como el secretario general y la asesora responsable del Área del Menor del Defensor del Pueblo Andaluz.

Igualmente, se contó con la colaboración del Síndic de Greuges de Cataluña y del Defensor del Pueblo Andaluz para la visita institucional a España de los Ombudsman de Tailandia.

— Reunión de todos los Comisionados Autonómicos con la Defensora del Pueblo e. f. y el Adjunto Segundo para fijar los talleres, tema y lugar de la celebración de las XXVI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. Sede de la Institución, 24 de enero.

— Reunión de trabajo de la Defensora del Pueblo e. f. con el Ararteko del País Vasco, Íñigo Lamarca. Sede de la Institución, 11 de abril.

— Asistencia del Secretario General e. f. a las Jornadas de Secretarios Generales de las Defensorías del Pueblo, organizadas por el Defensor del Pueblo de la Región Murcia. Murcia, 4 y 5 de mayo.

— Celebración de las XXVI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, organizadas por el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia.

En el acto de inauguración, que contó con la presencia del Presidente de la Región de Murcia, Ramón Luis Valcárcel, intervinieron también la Defensora del Pueblo e. f., el Presidente de la Asamblea Regional, Francisco Celdrán, el Rector de la Universidad

de Cartagena, Félix Faura, y el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, José Pablo Ruiz Abellán.

La Conferencia Marco de las Jornadas trató sobre «Los derechos de las personas mayores: derechos humanos». A continuación, tuvieron lugar las mesas redondas en las que se expusieron las conclusiones de los tres talleres preparatorios: Taller I (celebrado los días 28 y 29 de abril en Albacete, sobre «Derechos socioeconómicos»; Taller II (celebrado los días 10 y 11 de mayo en Santa Cruz de la Palma), sobre «Derechos sociosanitarios y otros derechos»; y Taller III (celebrado los días 3 y 4 de mayo, en Alicante), sobre las «Personas en situación de dependencia: especial consideración a las personas mayores».

El Adjunto Segundo participó directamente en la preparación de los Talleres I y III, organizados por los comisionados parlamentarios de Castilla-La Mancha y de Valencia, respectivamente.

Acordaron todos los Defensores del Pueblo, por unanimidad, elevar a los poderes públicos 16 propuestas de actuación, que se recogen en el anexo, al final de este apartado.

Las jornadas se celebraron en la Facultad de Ciencias de la Empresa, Universidad de Cartagena. Cartagena, 6 al 8 de junio.

— Reunión de trabajo de la Defensora del Pueblo (e. f.) con el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente. Sede de la Institución, 4 de octubre.

3. REUNIONES DE TRABAJO CON AUTORIDADES, CIUDADANOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES

En este apartado se da cuenta de los principales encuentros de trabajo en los que se abordaron problemáticas sociales y ciudadanas de más amplia repercusión, y que son producto, en la mayoría de los casos, de las peticiones y quejas recibidas en la Institución a lo largo del año. La mayoría de las reuniones aquí relacionadas tuvieron lugar en la propia sede del Defensor del Pueblo y se incluyen tanto las mantenidas con los representantes de la Administración, como las que tuvieron lugar con representantes sociales y grupos de ciudadanos que trasladaron directamente a la Defensora en funciones y a su personal sus principales preocupaciones.

— Reunión con representantes de la Asociación Nacional de Desempleados (ADESORG), para tratar sobre el alcance del artículo 41 de la Constitución española y la situación dramática de miles de personas y familias ante la inminente finalización del Programa temporal de protección por desempleo e inserción (Prodi). Sede de la Institución, 12 de enero.

— Reunión con miembros del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), que hicieron presentación de sus informes sobre derechos humanos y discapacidad correspondiente a los años 2008 y 2009. Sede de la Institución, 18 de enero.

— Reunión con representantes de asociaciones de energías renovables: Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA), Asociación Empresarial Fotovoltaica (AEF), Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF); también acudió un representante de los afectados. En la reunión se abordaron los efectos de la aprobación del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, relativo a la regulación de la Energía Solar Fotovoltaica. Sede de la Institución, 18 de enero.

— Reunión con representantes de la Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza (FSIE), con motivo de su solicitud para la presentación de recurso de inconstitucionalidad contra el anexo IV del artículo 17 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Sede de la Institución, 19 de enero.

— Reunión con representantes del Club de Fumadores por la Tolerancia, para abordar los efectos de la entrada en vigor de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco. Sede de la Institución, 25 de enero.

— Visita del secretario general de la Asociación Nacional de Empresarios de Salones Recreativos, para exponer los problemas que para su colectivo se derivan de la entrada en vigor de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre. Sede de la Institución, 27 de enero.

— Visita del presidente y otros representantes de la Federación Regional de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado Francisco Giner de los Ríos que planteaban la posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley de la Comunidad de Madrid 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de racionalización del Sector Público. Sede de la Institución, 31 de enero.

— Reunión con representantes de las Cámaras de Comercio de Sabadell, Eivissa y Formentera, Jaén, Ávila y Avilés, interesados en plantear su disconformidad con el contenido del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre. Sede de la Institución, 9 de febrero.

— Reunión con la presidenta y el vicepresidente de la Federación de Asociaciones de Periodistas Españoles (FAPE), y con el presidente de la Asociación de la Prensa de Madrid, que expusieron su preocupación por la reforma de la Ley Electoral. Sede de la Institución, 10 de febrero.

— Reunión con la concejala y portavoz del Grupo Popular en el Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid), María José Martínez de la Fuente, acompañada de miembros del colectivo de afectados en el concurso de selección para personal de limpieza en ese ayuntamiento. Sede de la Institución, 14 de febrero.

— Reunión con abogados del bufete KPMG, en su calidad de representantes de la Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF), para tratar sobre los efectos de la aprobación del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, relativo a la regulación de la energía solar fotovoltaica, en la que solicitaron la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. Sede de la Institución, 14 de febrero.

— Reunión con los representantes de la Coordinadora para la Prevención de la Tortura y del Observatori del Sistema Penal y dels Drets Humans, para tratar asuntos relacionados con la prevención de la tortura en España. Sede de la Institución, 15 de febrero.

— Reunión con representantes de la Plataforma Afectados Clínicas de toda España para tratar sobre el caso de los niños robados en clínicas españolas desde los años de la posguerra hasta los inicios de los 90. Sede de la Institución, 16 de febrero.

— Visita de representantes de la Fundación Cuidados Dignos, que expusieron su preocupación por el uso de las sujeciones, tanto físicas como farmacológicas en los centros de atención sociosanitaria y los objetivos de la fundación, así como los elementos

de la Norma Libera-Ger. Hicieron entrega de un estudio sobre Prevalencia del uso de las sujeciones en diferentes centros residenciales. Sede de la Institución, 9 de marzo.

— Visita de la Síndica de Greuges de Barcelona, María Assumpció Vilá i Planas, acompañada del Síndic Adjunto, Marino Villa, para tratar varios asuntos relacionados con la Ciudad Condal. Sede de la Institución, 22 de marzo.

— Reunión con el presidente y la vicepresidenta de la Asociación de Jueces Concepción Arenal, para presentar a su organización y exponer los problemas generales a los que se enfrentan los magistrados suplentes y jueces sustitutos. Sede de la Institución, 4 de abril.

— Visita de representantes de la Plataforma para la creación del Colegio Oficial de Archiveros, Bibliotecarios y Documentalistas de la Comunidad de Madrid (COABDM), que expusieron su proyecto para crear esta organización colegial que ya existe en otras comunidades como Cataluña y Valencia. Sede de la Institución, 7 de abril.

— Visita de representantes de la organización Brigadas Vecinales de Observación de los Derechos Humanos, de Madrid, que expusieron su preocupación por los expedientes sancionadores abiertos contra varios de sus miembros. Sede de la Institución, 26 de abril.

— Visita de varios representantes de las trece organizaciones y sindicatos firmantes del manifiesto «La sociedad civil en defensa de las cajas de ahorros», que solicitaban la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, que impone nuevas exigencias de solvencia a las cajas de ahorros. Sede de la Institución, 29 de abril.

— Visita del presidente de la Asociación Nacional de Médicos Forenses, para entregar el último número de la *Revista Española de Medicina Legal,* en el que se recogen una serie de recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. El documento tiene su origen en la jornada de trabajo que organizó la Institución en octubre de 2010, para evaluar el estado actual de las vías de determinación de la edad en menores extranjeros no acompañados, y que sirvió de base para la elaboración del informe monográfico correspondiente. Sede de la Institución, 4 de mayo.

— Visita de la Plataforma Libertad sin Humo, que agrupa a representantes de los sectores de hostelería, restauración, bingos, salones de juego y ocio nocturno, para presentar 600.000 firmas contra la conocida como Ley Antitabaco, y para abordar algunos aspectos polémicos de esta norma. Sede de la Institución, 4 de mayo.

— Celebración de un seminario de trabajo sobre la trata de seres humanos en España, organizado por la institución del Defensor del Pueblo. La inauguración corrió a cargo de la Defensora del Pueblo (e. f.), acompañada por la Secretaria de Estado de Igualdad, Bibiana Aído. Sede de la Institución, 10 de mayo.

— Reunión con la representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en España, Maricela Daniel, para abordar la trata de seres humanos. Sede de la Institución 14 de junio.

— Reunión con el Subdirector General de Asilo, de la Oficina de Asilo y Refugio, Joaquín Támara Espot. Sede de la Institución, 14 de junio.

— Reunión con varios inspectores jefes del Cuerpo Nacional de Policía, pertenecientes a varias unidades especializadas, para abordar la problemática de la trata de seres humanos. Sede de la Institución, 15 de junio.

— Reunión con mandos de la Guardia Civil para abordar la problemática de la trata de seres humanos. Sede de la Institución 16 de junio.

— Reunión con representantes del sindicato Unión General de Trabajadores (UGT), sobre la trata de seres humanos. Sede de la Institución, 27 de junio.

— Reunión con la Directora General de Atención, Participación y Empleabilidad de Estudiantes Universitarios del Ministerio de Educación, Mercedes Chacón, para tratar varias cuestiones relacionadas con el acceso a la Universidad. Sede de la Institución, 14 de julio.

— Reunión con el Director General de Coordinación Territorial y Medio Abierto del Ministerio del Interior (Instituciones Penitenciarias), Virgilio Valero, en la que se le hizo entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT). Sede de la Institución, 20 de julio.

— Reunión con el Director General de Administración Penitenciaria de la Generalitat de Cataluña, Andreu Martínez, en la que se le hizo entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT). Sede de la Institución, 20 de julio.

— Reunión con Claro José Fernández-Carnicero González, Vocal Delegado de Relaciones con el Defensor del Pueblo del Consejo General del Poder Judicial, en la que se le hizo entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT). Sede de la Institución, 20 de julio.

— Reunión con Emilio Ginés Santidrián, del Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas, en la que se le hizo entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT). Sede de la Institución, 20 de julio.

— Reunión con el representante de la Coordinadora para la Prevención de la Tortura (CPT), para hacerle entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Sede de la Institución, 21 de julio.

— Reunión con el representante de la Central Sindical Independiente de Funcionarios (CSIF), para hacerle entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Sede de la Institución, 21 de julio.

— Reunión con el representante de Comisiones Obreras-Instituciones Penitenciarias, para hacerle entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Sede de la Institución, 21 de julio.

— Reunión con el representante de la Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUGC), para hacerle entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Sede de la Institución, 21 de julio.

— Reunión con el representante de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH), para hacerle entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT). Sede de la Institución, 22 de julio.

— Reunión con el representante de UGT-Prisiones, para hacerle entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT). Sede de la Institución, 22 de julio.

— Reunión con el representante de la Unión de Oficiales de la Guardia Civil, para hacerle entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT). Sede de la Institución, 22 de julio.

— Reunión con el representante de la Confederación Española de Policía, para hacerle entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT). Sede de la Institución, 22 de julio.

— Reunión con representantes de la Coordinadora de Barrios, para hacerles entrega del primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT). Sede de la Institución, 22 de julio.

— Reunión con el presidente y representantes de la Asociación de prejubilados por la reconversión industrial. Sede de la Institución, 7 de septiembre.

— Reunión con representantes de la Asociación de Colegiados de Alcalá de Henares del turno de oficio (ACATO), que expusieron la situación difícil en la que se encontraban los letrados del turno de oficio en su circunscripción. Sede de la Institución, 13 de septiembre.

— Reunión con representantes del Comité contra el Tabaquismo para tratar sobre los efectos de la puesta en marcha de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre. Sede de la Institución, 19 de septiembre.

— Visita del presidente de la Asociación Española de Derecho Sanitario, para presentar los objetivos de su asociación. Sede de la Institución, 19 de septiembre.

— Reunión con el Consejero de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, Salvador Victoria, acompañado de la Directora Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, María Eugenia Martín Mendizábal, para tratar sobre la mejor coordinación en la respuesta a las solicitudes de informe de la Defensoría. Sede de la Institución, 3 de octubre.

— Encuentro con representantes de la Asociación Nacional de Desempleados (ADESORG), para analizar la situación de los parados en España. Sede de la Institución 11 de octubre.

— Encuentro con representantes de la Asociación de Afectados del Mirador de Valdetorres de Jarama, para tratar varios aspectos objeto de investigación por la Defensoría. Sede de la Institución, 11 de octubre.

— Reunión con la presidenta de la Asociación del Defensor del Paciente, acompañada de su secretario general, para exponer problemas relacionados con el sistema sanitario. Sede de la Institución, 11 de octubre.

— Reunión con representantes de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), que planteaban la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la prohibición del derecho de manifestación a los agentes del instituto armado. Sede de la Institución, 18 de octubre.

— Reunión con el Rector de la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid, Pedro González Trevijano, con el objeto de establecer nuevas vías de colaboración institucional. Sede de la Institución, 19 de octubre.

— Reunión con representantes de la Asociación de Padres y Madres en Acción (PAMAC), para tratar varios temas relacionados con los divorcios, la educación y los menores, así como la normativa que regula la ruptura de la convivencia en las parejas con hijos. Sede de la Institución, 10 de noviembre.

— Reunión con representantes de la Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM), organización que trabaja con personas refugiadas e inmigrantes. Sede de la Institución, 21 de noviembre.

4. ENCUENTROS, ACTOS OFICIALES Y DE HOMENAJE

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al acto solemne de toma de posesión de los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, designados por el Senado, Adela Asúa Batarrita, Francisco José Hernando Santiago, Luis Ignacio Ortega Álvarez y Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Sede del Tribunal Constitucional, 12 de enero.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al acto de celebración del 50 Aniversario de la Editorial Santillana, presidido por Sus Altezas Reales los Príncipes de Asturias. Casa de América, Madrid, 18 de enero.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al acto central de conmemoración organizado por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, con motivo del 150 aniversario de la promulgación de la Ley Hipotecaria, presidido por Su Majestad el Rey. Durante el acto, Su Majestad recibió la Medalla de Oro conmemorativa del aniversario. Sede de los Registros de la Propiedad de Madrid, 8 de febrero.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al acto oficial de celebración del Día Mundial de las Enfermedades Raras en España, presidido por S.A.R. la Princesa de Asturias. Durante el acto se procedió a la lectura de la Declaración por la Igualdad de Oportunidades y a la entrega de los Premios FEDER. Palacio del Senado, 3 de marzo.

— Participación de la Defensora del Pueblo (e. f.) en la reunión del Jurado de los premios Discapnet, de la Fundación ONCE, el día 2 de marzo, y la asistencia a la posterior entrega de los premios. El acto fue presidido por S.A.R. la Princesa de Asturias. Palacete de los Duques de Pastrana, Madrid, 10 de marzo.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la Conmemoración del VII Aniversario de los Atentados del 11-M, organizado por la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid. Real Casa de Correos, Madrid, 11 de marzo.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la ofrenda floral y lectura del manifiesto «En defensa de la verdad, memoria, dignidad y justicia», a cargo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Bosque del Recuerdo del Parque del Buen Retiro (Madrid), 11 de marzo.

— Entrega por la Defensora del Pueblo (e. f.) del premio «Puñetas de Plata», concedido por la Asociación de Comunicadores e Informadores Jurídicos (ACIJUR), al Servicio de Justicia Gratuita. Recogida por el Presidente del Consejo General de la Abogacía Española, Carlos Carnicer. Salón de Actos de la Asociación de Prensa de Madrid, 17 de marzo.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al solemne acto de imposición de la medalla de honor de la Universidad de Alcalá a la Presidenta de Irlanda, Mary McAleese. Alcalá de Henares (Madrid), 22 de marzo.

— Asistencia a la presentación de la Guía de buenas prácticas sobre el acceso y tutela de los derechos de los discapacitados en sus relaciones con la Administración de Justicia, a la luz de la Convención de la ONU y de las Reglas de Brasilia, y a la entrega

de los cuartos premios «Foro, Justicia y Discapacidad». Organizado por el Foro y el Consejo General del Poder Judicial. Sede del Consejo, Madrid, 24 de marzo.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la entrega de los Premios Internacionales de Periodismo Rey de España y del Premio Don Quijote de Periodismo. Casa de América, Madrid, 4 de abril.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la XXVIII Edición de los Premios Ortega y Gasset de Periodismo 2011, convocados por el diario *El País*. Círculo de Bellas Artes, Madrid, 4 de mayo.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la toma de posesión de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre. Sede de la Comunidad, Puerta del Sol, 16 de junio.

— Asistencia a la entrega de despachos a la L Promoción de la Carrera Fiscal, presidida por el Ministro de Justicia. Universidad Complutense, Madrid, 16 de junio.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la sesión solemne en recuerdo y homenaje a las Víctimas del Terrorismo, organizada conjuntamente por los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado. Congreso de los Diputados, 27 de junio.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la constitución del Consell d'Eivissa y la toma de posesión del Presidente, Vicente Serra Ferrer. Eivissa, 1 de julio.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la toma de posesión de la Presidenta del Gobierno de Aragón, Luisa Fernanda Rudi. Palacio de la Aljafería, Zaragoza, 14 de julio.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la entrega por la Cámara de Comercio de Eivissa de los premios Posidonia a la Excelencia Empresarial. Palacio de Congresos de Santa Eulalia (Eivissa), 29 de julio.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la entrega de premios «Illes Pitiüses», otorgados por el *Diario de Ibiza*. Club del Diario de Ibiza (Eivissa), 4 de agosto.

— Palabras de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el acto de entrega de la Medalla de Oro de la Ciudad de Eivissa al ex presidente del Consell Insular, Antoni Mari Calbet. Ayuntamiento de Eivissa, 5 de agosto.

— Pregón de la Defensora del Pueblo (e. f.) en las fiestas patronales de Gargantilla de Lozoya y Pinilla de Buitrago. Gargantilla de Lozoya (Madrid), 20 de agosto.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la eucaristía celebrada por Su Santidad Benedicto XVI con motivo de la clausura de la Jornada Mundial de la Juventud 2011. Cuatro Vientos, Madrid, 21 de agosto.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la cena de gala conmemorativa del XXV Aniversario del diario *Expansión*. Madrid, 7 de septiembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la solemne apertura del Año Judicial. Palacio de Justicia, Madrid, 15 de septiembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la celebración de la cuarta edición del Día de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Eivissa, 1 de octubre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al acto solemne de Homenaje a la Bandera Nacional y al Desfile Militar, con ocasión de la Fiesta Nacional de España. Madrid, 12 de octubre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la entrega del XVI Premio Tiepolo, concedida por la Cámara de Comercio Italiana. Embajada de Italia, Madrid, 17 de octubre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la entrega del III Premio Internacional «La puerta del recuerdo», concedido por el Observatorio Internacional Víctimas del Terrorismo de la Fundación Universitaria San Pablo CEU. Los galardones fueron para la Asociación Víctimas del Terrorismo, la ciudad de Nueva York y el pintor Agustín Ibarrola. Casino de Madrid, 26 de octubre.

— Entrega por la Universidad de Córdoba a la institución del Defensor del Pueblo de una placa de reconocimiento por sus gestiones y actuaciones realizadas en defensa de las abejas y otros polinizadores. El galardón fue recogido en nombre de la Defensora del Pueblo (e. f.) por la asesora del Área de Ordenación Territorial, Marta Kindelán. Córdoba, 15 de noviembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) en la entrega del XVII Premio Pelayo de Juristas de Reconocido Prestigio. Casino de Madrid, 17 de noviembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la celebración del Día de la Constitución Española, organizada por el Gobierno de la Comunidad de Madrid. Real Casa de Correos, Madrid, 1 de diciembre.

— Asistencia a la ceremonia de entrega de los premios CERMI.es 2001, con motivo del Día Europeo e Internacional de las Personas con Discapacidad. Madrid, 1 de diciembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la Conmemoración del 33 Aniversario de la Constitución Española, organizado por los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado. Congreso de los Diputados, 6 de diciembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al acto de toma de posesión de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Soraya Sáenz de Santamaría. Complejo de la Moncloa, 22 de diciembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al acto de toma de posesión de la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ana Mato. Sede del Ministerio, 22 de diciembre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la solemne sesión de apertura de la X Legislatura de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 27 de diciembre.

5. ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN

Se ofrece a continuación una relación de las principales actividades de colaboración con otras instituciones, así como de los actos de participación de la Defensora del Pueblo en funciones, el Adjunto Segundo y el resto del personal de la Institución, cuyo objetivo último es la promoción del conocimiento sobre el Defensor del Pueblo y sobre la vigencia de los derechos y libertades fundamentales en España.

En los dos últimos epígrafes se da cuenta, por un lado, de las visitas realizadas a la Institución por parte de asociaciones culturales y vecinales, interesadas, más en particular, en conocer la propia evolución del Defensor del Pueblo y las características histórico-artísticas del palacio que sirve de sede institucional, y, por otro, de los

actos desarrollados para celebrar la entrega del IV Premio Rey de España de Derechos Humanos.

5.1. Colaboración institucional

— Visita de Leonardo Velásquez, representante de un Techo para mi País, entidad ganadora del Premio de Derechos Humanos Rey de España 2010. Sede de la Institución, 28 de abril.

— XXI Encuentro de la Abogacía sobre derecho de extranjería y asilo, organizado por el Colegio de Abogados de Madrid, asumiendo el encargo del Consejo General de la Abogacía Española, y con la participación del Secretario General (e. f.) en una de las mesas. La clausura oficial del encuentro y presentación de conclusiones tuvo lugar en la sede del Defensor del Pueblo, el 4 de junio.

— Reunión de los miembros de la Cátedra de Derechos Humanos (Defensor del Pueblo-Universidad de Alcalá). Sede de la Institución, 29 de junio.

— Reunión del Jurado de la XII Edición Premios Derechos Humanos del Consejo General de la Abogacía Española. Sede del Consejo, Madrid, 21 de julio.

— Jornada de Formación MNP. Psiquiatras y psicólogos de reconocido prestigio mantuvieron un encuentro con asesores de la Institución para analizar cómo deben realizarse las entrevistas a personas privadas de libertad. Esta jornada de formación se enmarcó en las tareas de especialización de los asesores de la Institución tras asumir ésta la función de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Sede de la Institución, 17 y 18 de noviembre.

5.2. Difusión y divulgación institucional

— Visita de un grupo de alumnos del XIII Máster de Estudios Políticos Aplicados (MEPA), organizado por la FIIAPP. Sede de la Institución, 15 de febrero.

— Charla-coloquio de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el Colegio Mestral, sobre la figura del Defensor del Pueblo. Eivissa, 17 de febrero.

— Visita de los alumnos participantes en el 9.º Curso para Asesores Parlamentarios, organizado por el Congreso de los Diputados. Sede de la Institución, 1 de marzo.

— Intervención de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el acto de clausura de las Jornadas «Incidencias de la crisis en la Administración de Justicia», organizadas por la Asociación de Jueces Concepción Arenal. Hotel Vincci Soma, Madrid, 10 de marzo.

— Conferencia del Secretario General (e. f.) en el XII Curso de Ascenso a Comisario Principal. Centro de Promoción del Cuerpo Nacional de Policía, Madrid, 25 de marzo.

— Inauguración oficial a cargo del Adjunto Segundo (e. f.) del X Congreso Nacional de Organizaciones de Mayores, organizado por la Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA). Albacete, 12 de abril.

— Intervención de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el acto de clausura de la Jornada-debate sobre «El papel de las fundaciones sanitarias. Ciudadano: presente y futuro», organizada por la Sociedad Española de Cardiología. Casa del Corazón, Madrid, 13 de abril.

— Palabras de la Defensora del Pueblo (e. f.) en la ceremonia de graduación de alumnos de las licenciaturas de Derecho, Ciencias Políticas y Ciencias del Trabajo, y de la diplomatura de Relaciones Laborales de la Universidad Pablo de Olavide. La Defensora actuó en calidad de Madrina de los estudiantes egresados. Campus de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 20 de mayo.

— Conferencia inaugural de la Defensora del Pueblo (e. f.) en los Primeros Encuentros sobre Comunidad Gitana, Ciudadanía y Diversidad, organizados por la Fundación Secretariado Gitano en colaboración con la Fundación Valsaín y la Obra Social Caja Madrid. Casa Encendida, Madrid, 24 de mayo.

— Participación del Adjunto Segundo (e. f.) en el curso sobre «Aspectos jurídicos de la intervención social en los servicios sociales de atención primaria», organizado por el Centro de Estudios de la Administración Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Santander, 24 de mayo.

— Palabras de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el acto inaugural del Foro sobre las reclamaciones de los pacientes, organizado por el Instituto Europeo de Salud y Bienestar Social. Sede del Instituto, Madrid, 15 de junio.

— Ponencia impartida por la Defensora del Pueblo (e. f.) en el Segundo Congreso Nacional de Letrados adscritos al turno de oficio, organizado por la Asociación de letrados por un turno de oficio digno (ALTODO). Ateneo Barcelonés, Barcelona, 16 de junio.

— Visita de alumnos de la Universidad norteamericana DePaul, Chicago y de la Universidad Pontificia Comillas-ICADE en el marco de su programa de verano conjunto, dirigido a la especialización en el sistema jurídico europeo. Sede de la Institución, 27 de junio.

— Participación del Adjunto Segundo (e. f.) en el acto sobre «Avances en gestión asistencial frente al cáncer», en el ciclo de conferencias sobre innovación y estrategias frente al cáncer, organizado por la Fundación Bamberg. Barcelona, 4 de julio.

— Asistencia del Adjunto Segundo (e. f.) al Seminario de expertos sobre la modificación de la legislación en materia de protección a la infancia, organizado por la Universidad Pontificia de Comillas (Cátedra Santander de Derecho y Menores) y la Plataforma de la Infancia. Madrid, 6 de julio.

— Acto de presentación pública del informe monográfico del Defensor del Pueblo sobre procedimientos para determinación de la edad en extranjeros indocumentados. Sede de la Institución, 28 de septiembre.

— Participación del Secretario General (e. f.) en el IV Encuentro Nacional de Defensores Locales. Granada, 5 de octubre.

— Conferencia inaugural de la Defensora del Pueblo (e. f.) «Las funciones del Defensor del Pueblo ante las reclamaciones de los ciudadanos en materia sanitaria», en la celebración del XVIII Congreso Nacional de Derecho Sanitario, organizado por el Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España. Sede del Colegio de Médicos de Madrid, 20 de octubre.

— Participación en el curso sobre «El derecho humano al desarrollo», organizado por la Cátedra Democracia y Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá. Madrid, 20 de octubre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) a la Conferencia-debate «Propuestas para nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal», dentro del ciclo de conferencias «Los Martes del CEJ», organizado por el Centro de Estudios Jurídicos y presidido por el Secretario de Estado de Justicia. Madrid, 25 de octubre.

— Celebración del X Congreso Nacional de la Abogacía, organizado por el Consejo General de la Abogacía Española. Intervención de la Defensora del Pueblo (e. f.) en la mesa redonda «Justicia Gratuita y Turno de Oficio, 24 horas al día, 365 días al año». Cádiz, 27 de octubre.

— Visita de alumnos del Curso de Práctica Procesal Contencioso-Administrativa, organizado por la Asociación Profesional de Abogados de Madrid, en colaboración con la Universidad Carlos III y el Colegio de Abogados de Madrid. Sede de la Institución, 27 de octubre.

— Asistencia del Adjunto Segundo (e. f.) a la presentación del informe de la Fundación Secretariado Gitano «Discriminación y Comunidad Gitana 2011». Madrid, 8 de noviembre.

— Participación del Adjunto Segundo (e. f.) en el VI Congreso Nacional para la racionalización de los horarios españoles, en la mesa redonda «Los horarios, cuestión social», organizado por la Asociación para la Racionalización de los Horarios Españoles (ARHOE) y el Gobierno Vasco. San Sebastián, 15 y 16 de noviembre.

— Conferencia extraordinaria de la Defensora del Pueblo (e. f.), «Los Defensores del Pueblo y la protección de los Derechos Humanos», en el VIII Máster universitario de protección internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá. Rectorado de la Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares (Madrid), 30 de noviembre.

— Conferencia del Secretario General (e. f.) en el XXI Curso de Ascenso a Comisario. Centro de Promoción del Cuerpo Nacional de Policía. Madrid, 12 de diciembre.

— Conferencia inaugural de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el II Congreso Nacional de Extranjería y Nacionalidad, organizado por la Universidad de Granada, con el título «La trata de personas con fines de explotación sexual». Granada, 15 de diciembre.

— Asistencia del Secretario General (e. f.) como ponente en la Jornada conmemorativa del 10.º aniversario de la Comisión de Extranjería del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona: «Una década de Derecho de Extranjería e Inmigración». Barcelona, 15 de diciembre.

— Participación del Adjunto Segundo (e. f.) en las Jornadas de seguimiento de la aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño: «Valoración a un año de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño al Informe presentado por España en 2010». Madrid, 15 y 16 de diciembre.

— Ponencia inaugural a cargo del Secretario General (e. f.) en el I Congreso Internacional sobre Prevención de la Seguridad Ciudadana, organizado por la Asociación Tricornios sin Fronteras. Úbeda (Jaén), 16 de diciembre.

5.3. Visitas culturales

— Visita de miembros de la Asociación Cultural Oporto. Sede de la Institución, 9 de febrero.

— Visita de un grupo del Centro Cultural Quinta del Berro. Sede de la Institución, 16 de febrero.

— Visita de miembros del Centro Cultural El Torito. Sede de la Institución, 17 de febrero.

— Visita de un grupo del Centro Cultural Arte y Más. Sede de la Institución, 22 de febrero.

— Visita de un grupo del Centro Sociocultural Cánovas del Castillo de Madrid. Sede de la Institución, 24 de febrero.

— Visita de alumnos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Sede de la Institución, 1 de marzo.

— Visita de un grupo de miembros de la Asociación de Veteranos de Iberia. Sede de la Institución, 2 de marzo.

— Visita de un grupo de alumnos en prácticas del Colegio de Abogados de Vizcaya. Sede de la Institución, 3 de marzo

— Visitas de miembros de la Asociación Cultural Estudio de las Artes. Sede de la Institución, 22, 24, 25 y 30 de marzo y 19 de mayo.

— Visita de miembros del Centro Cultural Fernando Lázaro Carreter. Sede de la Institución, 23 de marzo.

— Visita de alumnos del Sagrado Corazón de Madrid. Sede de la Institución, 24 de marzo.

— Visita del Centro Municipal de Mayores Casa del Reloj del distrito de Arganzuela (Madrid). Sede de la Institución, 6 de abril.

— Visita de miembros del Centro Cultural Volturno. Sede de la Institución, 7 de abril.

— Visita del Centro Sociocultural Talleres de Creatividad. Sede de la Institución, 12 de abril.

— Visita del Centro Cultural Nicolás Salmerón. Sede de la Institución, 13 de abril.

— Visita de alumnos del Máster en Administración y Gerencia Pública (INAP). Sede de la Institución, 28 de abril.

— Serie de visitas de integrantes de la Asociación Conocer Madrid. Sede de la Institución, 4, 5 y 17 de mayo.

— Visita de integrantes del Centro Cultural Eduardo Chillida. Sede de la Institución, 4 de mayo.

— Visita de miembros del Centro de Formación EFA La Serna. Sede de la Institución, 10 de mayo.

— Visita de socios de la Casa Regional Castilla-La Mancha. Sede de la Institución, 12 de mayo.

— Visita de integrantes del Centro Cultural Neo Magerit. Sede de la Institución,13 de mayo.

— Serie de visitas de miembros del Club Cultural Iberia. Sede de la Institución, 13, 17 y 18 de mayo.

— Visita de la Asociación Tesoros de Madrid. Sede de la Institución, 20 de mayo.

— Visita del Centro Cultural Clara del Rey. Sede de la Institución, 8 de junio.

— Visitas de alumnos del Colegio El Sol. Sede de la Institución, días 18 y 25 de noviembre.

— Visita de miembros de la Fundación Arte y Cultura. Sede de la Institución, 1 de diciembre.

— Visita de alumnos de la Universitas Senioribus CEU (Universidad de mayores). Sede de la Institución, 2 de diciembre.

5.4. IV Premio Rey de España de Derechos Humanos

La ceremonia de entrega por S. M. el Rey del IV Premio de Derechos Humanos Rey de España tuvo lugar en una audiencia en el Palacio de la Zarzuela. El premio, que está otorgado conjuntamente por la institución del Defensor del Pueblo y la Universidad de Alcalá, fue concedido en esta edición a la organización «Un Techo para mi País». Además de una delegación de la entidad premiada, encabezada por su presidente, Cristian del Campo, y su director social, Maximiliano Pérez, a la audiencia real asistieron también la Defensora del Pueblo (e. f.) y el Rector de la Universidad de Alcalá, y estuvo presente un representante de la Embajada de Chile en España.

Ese mismo día tuvo lugar la presentación pública del premio en la sede del Defensor del Pueblo. La decisión del jurado para la elección de la organización premiada se tomó por unanimidad. «Un Techo para mi País» es una asociación sin ánimo de lucro, promovida por estudiantes universitarios, que nació en Chile en 1997 «para transformar la realidad de miles de familias que viven en situación marginal».

Los actos tuvieron lugar en la primera fecha posible del año y, sucesivamente, el mismo día 26 de septiembre.

6. ACTIVIDAD INTERNACIONAL

En los siguientes epígrafes se da cuenta, de forma resumida, del conjunto de actividades de relevancia internacional que han tenido lugar a lo largo de 2011. Para el presente informe se ha estructurado este apartado relacionando, en primer lugar, las actividades de carácter bilateral, con otras instituciones de defensa y protección de los derechos fundamentales; en segundo lugar, los diferentes encuentros y reuniones en foros y organismos de tipo multilateral; y, por último, las reuniones y visitas a la Institución por parte de autoridades o representantes extranjeros.

Como cada año, merecen una especial atención las reuniones anuales de la Federación Iberoamericana del *Ombudsman* y de la Asociación de *Ombudsman* del Mediterráneo, entidades con las que la Institución mantiene una permanente y sólida relación de colaboración. En la actualidad, además, la Defensora del Pueblo en funciones ocupa el cargo de Vicepresidenta de ambas organizaciones.

A lo anterior se suma el creciente número de intervenciones y actividades de intercambio con las Naciones Unidas y con el Consejo de Europa, consecuencia del pleno desarrollo por el Defensor del Pueblo de su papel como institución española para la protección y promoción de los derechos humanos, de acuerdo con los principios y estándares internacionales que definen a estas instituciones (INDH). Además, la Institución,

en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ha visto ampliada también su actividad de participación en la esfera internacional, con la celebración de un número destacado de reuniones encaminadas fundamentalmente a consolidar las buenas prácticas internacionales en la materia y a hacer efectivos los compromisos de España como país firmante del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT).

Entre las actividades de cooperación con otras instituciones extranjeras homólogas, se ha de destacar el inicio de un nuevo proyecto de hermanamiento *(twinning)* financiado íntegramente por la Comisión Europea, y dirigido a fortalecer la institución de ombudsman de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, así como la conclusión del anterior proyecto realizado con el Defensor de los Derechos Humanos de la República de Armenia.

6.1. Encuentros bilaterales y colaboración internacional

— Viaje de la Defensora del Pueblo (e. f.) a Tailandia para el intercambio de experiencias con el Ombudsman de ese país y para conocer de cerca la situación allí de los derechos humanos, con vistas a la firma de un acuerdo de colaboración y formación entre ambas instituciones. Se celebró una entrevista con el representante de la Comisión de Derechos Humanos, Taejing Siripanich, y con el presidente del Senado de Tailandia, Prasabsook Boondech. Asimismo, la Defensora en funciones acudió a diversos centros penitenciarios lo que le permitió visitar a una presa española condenada en ese país a cadena perpetua. Tailandia, 21 al 24 de febrero.

— Viaje a la Antigua República Yugoslava de Macedonia, para la presentación del proyecto *twinning* (contrato MK-2008-IB-JH-01) «Proyecto de hermanamiento entre la Defensoría del Pueblo de España, el *Médiateur de la République Française* y el *Ombudsman* de Macedonia». El acto de presentación tuvo lugar en la sede de la Delegación de la Unión Europea en Skopje, y en él intervinieron, además de la Defensora del Pueblo (e. f.), el Embajador de la Unión Europea en Macedonia, Peter Sorensen, el Ombudsman de Macedonia, Ixhet Memeti, la representante del *Médiateur de la République Française*, Charlotte Clavreul, y la Directora del Gabinete Técnico de la Defensora y responsable de la ejecución del proyecto, Carmen Comas-Mata Mira. Al evento asistieron también el Embajador de España, Fernando de Galainena, y representantes de la Delegación Europea y de organizaciones internacionales presentes en Macedonia (OSCE, ACNUR, UNDP), así como integrantes de la sociedad civil y otras autoridades del país beneficiario.

En los días siguientes, la Defensora en funciones mantuvo una reunión de trabajo con el Ministro del Gobierno de Macedonia para la Administración Pública y la Sociedad de la Información, Ivo Ivanovski, y visitó el barrio de mayoría roma o gitana de Shuto Irutzarum, en compañía del representante en Skopje del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (UNCHR), Carlos Maldonado. Skopje, Macedonia, del 28 al 30 de marzo.

— Participación en el seminario organizado por la Unidad de Desarrollo Legislativo del Consejo Nacional de Derechos Humanos de Egipto, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, para abordar los últimos trabajos realizados por los investigadores egipcios de dicha unidad, así como determinados

aspectos del proceso de transformación política en Egipto. El Cairo (Egipto), 7, 8 y 9 de abril.

— Visita de estudio a España de los representantes del Colegio de Ombudsman de Tailandia, Pramote Chotimongkol, Siracha Charoenpanij y Panit Nitthanprapas, acompañados de varios colaboradores, para conocer de primera mano el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo de España, así como las oficinas de los comisionados parlamentarios de Andalucía y Cataluña. Durante su estancia en Madrid visitaron también el Palacio del Senado. Sede de la Institución, 4 al 8 de mayo.

— Participación del Adjunto Segundo (e. f.) en la clausura del Proyecto *twinning* de cooperación entre el *Médiateur* de la República Francesa, el Defensor del Pueblo de España y el Defensor de los Derechos Humanos de la República de Armenia. Yerevan (Armenia), 11 de mayo.

— Reunión de la Defensora del Pueblo (e. f.) con el *Ombudsman* de Macedonia, Ixet Memeti, y otros integrantes de la defensoría de ese país, en el marco del proyecto de hermanamiento entre ambas instituciones. En las distintas reuniones, y entre otros asuntos, se abordaron la puesta en marcha del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y se organizaron visitas a distintas unidades del Ministerio del Interior. Madrid, 23 al 27 de mayo.

— Entrevista de la Defensora del Pueblo (e. f.) con el Defensor del Pueblo de la provincia de Santa Fe (Argentina), Edgardo Bistoletti. Sede de la Institución, 25 de mayo.

— Jornada de trabajo con representantes del Defensor del Pueblo de Perú, Gisela Rosa Ignodo Huamani y Henry José Ávila, sobre la presentación del MNP español. Se organizaron visitas a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a la Universidad Carlos III de Madrid y al Centro de Menores de Renasco (Madrid). Madrid, del 27 de junio al 1 de julio.

— Asistencia técnica a la Defensoría del Pueblo de Perú, solicitada y financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), para colaborar en el diseño del mecanismo nacional de prevención de la tortura en aquel país. La asistencia fue llevada a cabo por la Directora del Gabinete Técnico y responsable de la unidad española del MNP, Carmen Comas-Mata, y el asesor responsable del Área de Seguridad y Justicia, Andrés Jiménez. Lima (Perú) del 29 de agosto al 1 de septiembre.

— Reunión con la Jefa de Gabinete del Provedor de Justiça de Portugal, Mariana Sotto Maior para tratar varios temas de interés común para las dos instituciones en materia de relaciones internacionales. Sede de la Institución, 23 de septiembre.

— Seguimiento del proyecto de asistencia técnica a la Unidad de Desarrollo Legislativo del Consejo Nacional de Derechos Humanos de Egipto, apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El Cairo, Egipto, del 8 al 10 de octubre.

— Jornadas de trabajo con el Ombudsman de Georgia, George Tugushi, y varios miembros de su oficina, en el marco de un programa de la Comisión Europea. Sede de la Institución, 22 y 23 de diciembre.

6.2. Reuniones internacionales

— Asistencia a la mesa redonda sobre las condiciones de detención en la Unión Europea —preparación de un Libro Verde sobre las cuestiones de la detención en la UE, a invitación de la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea. Bruselas (Bélgica), 25 de enero.

— Participación en el grupo de trabajo promovido por el Grupo Europeo de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), con vistas a intensificar los mecanismos de colaboración con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Londres (Reino Unido), 28 de enero.

— Asistencia a la reunión del Grupo Europeo de INDH para tratar sobre el proyecto de creación de una secretaría permanente propia. Palacio de las Naciones, Ginebra (Suiza), 21 de febrero.

— Participación en el 78.º período de sesiones del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, con ocasión del examen de los 18.º-20.º informes periódicos de España. Ginebra (Suiza) días 23 y 24 de febrero.

— Participación en el Taller «Security and dignity in places of deprivation of liberty», organizado por el Consejo de Europa en el marco del *European NPM Project*. París (Francia), 14 y 15 de marzo.

— Participación en la ronda de consultas organizada por la Experta independiente de Naciones Unidas para el derecho de acceso a un agua de calidad. Ginebra (Suiza), 14 y 15 de marzo.

— Asistencia al Taller sobre Género de las INDH «The Role of NHRIs in the Promotion and Protection of Women's Rights and Gender Equality», a invitación del Director de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Praga (República Checa), 29 de marzo.

— Reunión de seguimiento de los trabajos llevados a cabo por la Secretaría General del Instituto Internacional del Ombudsman, a cargo del Consejo de Ombudsman de Austria. Viena (Austria), 4 de abril.

— Reunión anual de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), con los representantes del Grupo Europeo de INDH. Viena (Austria), 5 de abril.

— Reunión con una delegación de jueces y magistrados de Ucrania, en el marco del viaje de estudios organizado por el Consejo General del Poder Judicial de España y financiado por el Consejo de Europa, con el objetivo de conocer las competencias y la labor del Defensor del Pueblo en su relación con la Administración de Justicia y en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Sede de la Institución, 4 de mayo.

— Ronda de consultas convocada por el Consejo de Europa y el Defensor del Pueblo de Grecia, sobre el papel del propio Consejo en la protección de los derechos humanos de los migrantes. Atenas (Grecia), 5 y 6 de mayo.

— Participación en la XXIV Reunión Anual del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, organizada por el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas. En el marco de esta reunión se celebró también el Taller internacional sobre el rol de la prevención en la protección de los derechos humanos. Palacio de las Naciones, Ginebra (Suiza), 17 al 20 de mayo.

— Celebración en Malta del 5.º Encuentro de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo (AOM), dedicado este año al papel de los Defensores del Pueblo en las tareas de consolidación del buen gobierno y la democracia. La Defensora del Pueblo (e. f.), en su calidad de Vicepresidenta de la Asociación, intervino en el acto inaugural, al que asistieron también el Primer Ministro de Malta, Lawrence Gonzi, y el Presidente de la Cámara de Representantes del país, Michael Frendo. Posteriormente participó en la tercera sesión con la conferencia titulada «El Ombudsman en un contexto de cambios sociales y económicos». En otra de las mesas redondas también participó el Adjunto Segundo (e. f.), en compañía del Defensor del Pueblo Europeo, Nikiforos Diamandouros, y los *Ombudsman* o mediadores de Marruecos, Túnez, Israel, Jordania, Grecia y Malta. Malta, 30 y 31 de mayo.

— Conferencia inaugural de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el Congreso Internacional sobre «La protección de los derechos humanos por las Defensorías del Pueblo», organizado por la Universidad de Alcalá, en colaboración con el Defensor del Pueblo de España, la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Federación Iberoamericana del *Ombudsman* (FIO), en el marco del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI).

En el mismo Congreso internacional participó la Directora del Gabinete Técnico de la Defensora en funciones, en la sesión sobre cooperación internacional, con la conferencia «El trabajo de las defensorías del pueblo en cooperación con otros actores». Alcalá de Henares (Madrid), 1 al 3 de junio.

— Participación en el Taller de trabajo sobre mecanismos nacionales de prevención de la tortura, en el marco del *European NPM Project* del Consejo de Europa, en el que tuvo lugar la presentación del *Independent Medical Advisory Panel (IMAP*), equipo de expertos médicos para la asistencia a los MNP. Tallín (Estonia) 14 al 16 de junio.

— Asistencia al III Curso de Verano de la Asociación Alkhaima para profesionales que trabajan con menores en España y Marruecos. La ponencia versó sobre el trabajo del Defensor del Pueblo con los menores extranjeros no acompañados. Tánger (Marruecos), del 27 de junio al 1 de julio.

— Participación de la Defensora del Pueblo en funciones en el Seminario de Análisis de la Reforma Constitucional, organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, en la Mesa de Diálogo «Constituciones y Derechos Humanos». Museo Nacional de Arte, México D. F., 6 de julio.

— Participación de la Defensora del Pueblo (e. f.) en la clausura del Coloquio judicial sobre la efectiva implementación de las previsiones del artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, en la regulación de las situaciones que afectan a los menores migrantes y en especial a los menores extranjeros no acompañados, organizado por la Oficina regional en Europa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Palau de Justicia, Barcelona, 8 de julio.

— Participación en el encuentro «Inter NPM thematic discussion on monitoring Deportations», organizado por el Consejo de Europa en el marco del *European NPM Project*. Londres (Reino Unido), 12 de julio.

— Asistencia al Seminario sobre el Examen Periódico Universal (preparación del segundo ciclo), organizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en cooperación con la Escuela Diplomática de España. Madrid, 6 y 7 de septiembre.

— Reunión con una delegación de Corea del Sur, integrada por el *Ombudsman* y varios representantes de los Ministerios de Justicia y de Salud y Bienestar de ese país, y acompañada de un agregado de la Embajada de Corea del Sur en España. Sede de la Institución, 7 de septiembre.

— Reunión de seguimiento de los trabajos del Grupo Europeo de INDH, para la mejora integral del funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y la coordinación de éste con las respectivas instituciones. La reunión tuvo lugar como preámbulo a la mesa redonda organizada por el Consejo de Europa y la institución del Defensor del Pueblo en Madrid. Sede de la Institución, 20 de septiembre.

— Celebración de la Mesa Redonda de Estructuras Nacionales de Derechos Humanos de los Estados Miembros del Consejo de Europa, coorganizada por el Consejo de Europa y el Defensor del Pueblo de España.

La Mesa Redonda tenía por objeto el análisis de nuevas vías de acción de las estructuras nacionales de derechos humanos para contribuir a mejorar el funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En el acto inaugural intervino el Presidente del Senado, Javier Rojo, que estuvo acompañado por la Defensora del Pueblo (e. f.) y por la directora del Departamento de Capacitación Jurídica y Derechos Humanos del Consejo de Europa, Hanne Juncher.

El encuentro de dos días se desarrolló a lo largo de tres sesiones temáticas, en las que intervinieron representantes del Consejo de Europa y de las instituciones europeas de derechos humanos, especializados en la ejecución de sentencias del TEDH y en las acciones de promoción de los derechos humanos. Palacio del Senado, 21 y 22 de septiembre.

— Participación del Adjunto Segundo (e. f.) en la Sexta Sesión del Comité de Naciones Unidas para los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el examen del primer informe periódico presentado por España. Ginebra (Suiza), 19 y 20 de septiembre.

— A invitación del Mediador del Reino de Marruecos, participación en el acto paralelo a la XVIII sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, para tratar sobre la puesta en práctica de la Resolución de Naciones Unidas A/RES/65/2007, sobre el rol de los *Ombudsman*. Ginebra (Suiza), 26 de septiembre.

— Asistencia del Adjunto Segundo (e. f.) al seminario «La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales: gestión de las peticiones y quejas de los ciudadanos en derechos fundamentales», organizado por la Comisión Europea y el Comité de Peticiones del Parlamento Europeo. Bruselas (Bélgica), 6 de octubre.

— Asistencia a la reunión de representantes de los departamentos de comunicación del Grupo Europeo de INDH para el estudio y posible creación de un grupo de trabajo específico. Viena (Austria), 13 de octubre.

— Asistencia a la reunión organizada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), con los representantes de los departamentos de comunicación del Grupo Europeo de INDH. Viena (Austria), 14 de octubre.

— Asistencia del Adjunto Segundo a la reunión convocada por la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (UCLG), sobre *ombudsman* locales. Düzce (Turquía), 20 de octubre.

— Asistencia de la Defensora del Pueblo (e. f.) al VIII Seminario de la Red Europea de Defensores del Pueblo nacionales, organizado anualmente por el Defensor del Pueblo Europeo. Copenhague (Dinamarca), 20 al 22 de octubre.

— Participación en la Conferencia sobre Legislaciones en la Transición Democrática, organizada por el Consejo Nacional de Derechos Humanos de Egipto con la colaboración de la Embajada de España en ese país y la AECID. Egipto (El Cairo), 23 y 24 de octubre.

— Participación de la Directora del Gabinete de la Defensora del Pueblo (e. f.) en el Foro Mundial sobre el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura «Prevenir la tortura, respetar la dignidad: del compromiso a la acción», organizado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT). Ginebra (Suiza), 10 y 11 de noviembre.

— Participación de la Defensora del Pueblo en funciones en la mesa redonda para crear las condiciones de trabajo del MNP en la República de Serbia, y desafíos para una cooperación futura, invitada por el Ministerio de Derechos Humanos y Minorías, Administraciones Públicas y Gobierno Local de Serbia, y patrocinada por la Comisión Europea. Palacio de Serbia, Belgrado (Serbia), 14 de noviembre.

— Celebración de la XVI Asamblea General de la Federación Iberoamericana de *Ombudsman* (FIO).

Previamente, y como en años anteriores, tuvo lugar la reunión de la Asamblea de la Red de Defensorías de Mujeres de la FIO. La Defensora del Pueblo de España en funciones intervino en el Seminario titulado «Erradicación de la violencia contra las mujeres: avances, desafíos y experiencias regionales».

En la Asamblea General de la FIO, en votación unánime, resultó elegido como presidente de la federación para el siguiente período de dos años el Adjunto Primero a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina, Anselmo Sella. En la misma votación, la Defensora del Pueblo de España en funciones, María Luisa Cava de Llano, fue elegida Vicepresidenta de la Federación. Buenos Aires (Argentina), 23, 24 y 25 de noviembre.

— Participación en las reuniones de responsables y personas de contactos de MNP en Europa y de personas de contacto de las instituciones nacionales de derechos humanos, a invitación de la Dirección General de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Ljubljana (Eslovenia), 5 al 7 de diciembre.

— Reunión de trabajo con una delegación del Comité Consultivo del Convenio marco para la protección de minorías nacionales, del Consejo de Europa. Sede de la Institución, 16 de diciembre.

6.3. Visitas y encuentros oficiales

— Reunión con una delegación de la Dirección de Igualdad de Género del Ministerio de Trabajo y Política Social de la República de Serbia, encabezada por su Directora, Natalija Micunovic. El viaje de estudio de las representantes de la Administración serbia estaba patrocinado por la Agencia de Cooperación Internacional de Suecia (SIDA) y gestionado en España por la entidad ENRED. En la reunión se abordaron las políticas de igualdad de género en España y la labor desarrollada por el Defensor del Pueblo en esta materia. Entre otros puntos, se trataron el de las mujeres en los puestos de toma de

decisiones, el empoderamiento económico de las mujeres y la relación entre mujeres y medios de comunicación. Sede de la Institución, 20 de enero.

— Visita oficial a España del Secretario General del Consejo de Europa, Thorbjorn Jagland, acompañado de la Embajadora Representante Permanente de España ante el Consejo de Europa, Marta Vilardell Coma, el Director General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa, Philip Boillat, el Director Adjunto del Gabinete del Secretario General, Matjaz Gruden, y el Director Adjunto de la División de Asuntos de la OSCE y Consejo de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Armando Andrada-Vanderwilde. Sede de la Institución, 2 de febrero.

— Reunión con el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europeo, Thomas Hammarberg, que acudió acompañado de un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Entre otros temas se abordó la exclusión social de la minoría gitana y los informes monográficos del Defensor del Pueblo sobre determinación de la edad de los menores extranjeros y la trata de personas. Sede de la Institución, 4 de abril.

— Visita del Procurador de los Derechos Humanos de Baja California (México), Heriberto García García, acompañado del Coordinador de la Secretaria Ejecutiva de la Procuraduría, para tratar temas de interés común para ambas instituciones, así como posibles acciones de colaboración y capacitación. Sede de la Institución, 14 de abril.

— Reunión con la Embajadora de la República de Guatemala en España, Anamaría Diéguez, y un Diputado del Congreso de ese país. Sede de la Institución, 18 de abril.

— Visita de la Embajadora de Bolivia en España, Carmen Almendras Camargo, acompañada del Ministro Consejero, Edgar Pinto Tapias. Sede de la Institución, 26 de abril.

— Reunión con el jefe de la delegación del Comité para la prevención de la Tortura del Consejo de Europa (CPT), Mauro Palma, en el marco de la visita oficial a España del citado organismo. Sede de la institución, 10 de junio.

— Visita de la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Bolivia, María Elena Paco, acompañada del Ministro Consejero de la Embajada de Bolivia, Edgar Pinto. Sede de la Institución, 21 de junio.

— Visita de la representante en Ginebra del Comité Internacional de Coordinación de instituciones nacionales de derechos humanos (CIC), Katherina Rose. Sede de la Institución, 7 de septiembre.

— Visita de la Embajadora de Ecuador en España, Aminta Buenaño, acompañada de su Encargado de Negocios, Germán Espinosa. Sede de la Institución, 5 de octubre.

7. CONVENIOS

Durante el ejercicio 2011, se firmaron los siguientes convenios:

— Convenio entre el Defensor del Pueblo y la Universidad de Granada (Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología), para la preparación de un estudio sobre la aplicación de alternativas a la pena de prisión en España. Madrid, 20 de julio.

— Convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y la Universidad de Málaga (Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología) para la realización de un estu-

dio sobre «La Policía Local en España: análisis y perspectivas de su funcionamiento interno». Madrid, 25 de octubre.

— Convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y la Universidad Rey Juan Carlos para la creación de la «Cátedra de Estudios sobre el Defensor del Pueblo». Madrid, 22 de noviembre.

— Segundo anexo al Convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y la Universidad de Alcalá, para el desarrollo del Programa regional de apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRAPDI). Madrid, 16 de diciembre.

ANEXO

Conclusiones de las XXVI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo.

«En los últimos años la sociedad española está experimentando una transformación derivada de la acusada tendencia demográfica hacia el envejecimiento, sin que los Defensores y Defensoras del Pueblo de España observen que por parte de las administraciones y los poderes públicos se haya planificado de forma suficiente el nuevo escenario que debería ir necesariamente encaminado hacia la implementación de nuevas políticas públicas, cambio de patrones sociales y dotación de recursos asistenciales para las personas mayores, sean o no autosuficientes.

Desde un punto de vista normativo, la Constitución española en su artículo 50 mandata a los poderes públicos garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica durante la tercera edad y promover su bienestar mediante un sistema de servicios sociales, con independencia de las obligaciones de sus familiares.

Con idéntica vinculación jurídica, esto es, encontrando su concreción en las normas con rango legal que los desarrollen, el artículo 43 del texto constitucional reconoce el derecho a la protección de la salud, atribuyendo a los poderes públicos la obligación de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

Finalmente, ha de destacarse la aprobación de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a la Dependencia (LAPAD), reconociendo, no ya con carácter programático e informador del ordenamiento jurídico, sino como derecho subjetivo y exigible por los ciudadanos, la promoción de su autonomía personal y atención a las situaciones de dependencia a través de la creación de un sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), en el que participan las diversas administraciones territoriales con la garantía de un contenido mínimo común para todos los ciudadanos.

Es en este triple marco normativo en el que se han desarrollado los tres talleres que han precedido a las actuales Jornadas de Coordinación.

En el primero, celebrado en Albacete, sede de la Defensoría de Castilla-La Mancha, se sometió a análisis y discusión los derechos socioeconómicos de las personas mayores, poniéndose de manifiesto la necesidad, especialmente marcada en contextos como los actuales de crisis económica, de que los poderes públicos atiendan el mandato de garantía de la suficiencia económica, habida cuenta de los datos de la OCDE en los que se reflejan que un 25 por ciento de los españoles mayores de 65 años se encuentran por

debajo del umbral de la pobreza, y especialmente en el caso de las mujeres que cuenten únicamente con una pensión de viudedad, en muchos supuestos insuficiente.

En este punto cobra singular relevancia, como complemento del nivel básico asistencial establecido por el Estado, el sistema de servicios sociales establecidos en cada comunidad autónoma, propugnando la elaboración de leyes de mayores, cartas de derechos y obligaciones, planes de mayores y carteras de servicios, como líneas rectoras de las políticas públicas a adoptar por las administraciones, en las que deberá estar presente la integración de la perspectiva de género, el fomento del asociacionismo y del envejecimiento activo, junto al favorecimiento de la continuidad de la persona mayor en su domicilio habitual.

La inadecuación de las viviendas, en tamaño o por la existencia de barreras arquitectónicas, o la imposibilidad de salir de las mismas por ausencia de ascensores o limitaciones en el transporte, constituye un tema recurrente donde las administraciones han de intervenir necesariamente.

Finalmente, para aquellas personas que no deseen o no puedan vivir en su domicilio, el sistema debe disponer de una red de recursos asistenciales suficiente (residencias permanentes o temporales, centros de día o de noche, etc.) y coordinado entre las diferentes comunidades autónomas, de forma que se permita el traspaso territorial cuando la persona mayor tenga su familia en otra región.

La mayor tasa de morbimortalidad en el grupo de edad de personas mayores de 65 años, y el hecho de que supongan un porcentaje muy elevado de los usuarios del sistema sanitario, motivó que el segundo taller, celebrado en la isla de La Palma, sede de la Defensoría de Canarias, se centrara en los derechos sociosanitarios de las personas de edad.

En el mismo se hizo patente la necesidad de impulsar la creación y desarrollo de un «espacio sociosanitario» donde los recursos asistenciales sociales y sanitarios se presten de forma integral a las personas mayores, mediante la creación de «mapas sociosanitarios» y la homogeneización, extensión e implementación electrónica de la historia clínica integrada en todos los ámbitos sociales y sanitarios de las diferentes comunidades autónomas.

La tarea de prevención y generalización de hábitos saludables se configura como prioritaria para evitar enfermedades, así como la realización de diagnósticos integrales por profesionales de la geriatría y la gerontología, en número insuficiente en la actualidad, coordinando la asistencia de las personas de edad en los diferentes niveles de atención primaria, especializada y de urgencias, así como en cuidados paliativos, que debería extenderse más allá de su utilización en pacientes oncológicos.

La especial vulnerabilidad de las personas mayores aconseja favorecer la asistencia domiciliaria por el servicio de atención primaria y su acompañamiento cuando ingresan en urgencias, evitando situaciones de desprotección y desorientación, todo ello sin perjuicio de reivindicar el derecho del mayor a estar informado en todo momento de su diagnóstico, así como generalizar la utilización del documento de últimas voluntades o testamento vital.

El tercer taller celebrado en Alicante, sede de la Sindicatura de la Comunitat Valenciana, tuvo como objeto la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), a las personas mayores. La configuración de las prestaciones y servicios que ofrece como un derecho subjetivo, y el hecho de que la pérdida de la autonomía funcio-

nal suela ir en un alto porcentaje asociada a la degeneración progresiva ocasionada por la ancianidad, aconsejaba este tratamiento especial en un taller diferenciado.

La primera disfunción observada con carácter general por las distintas defensorías consiste en que las prestaciones y servicios exigidos por la LAPAD, incardinada en uno de sus tramos dentro del sistema de servicios sociales autonómicos, han invadido y saturado la tradicional oferta de servicios sociales autonómicos a las personas mayores, privando de su disfrute a los antiguos usuarios que no tengan la condición de dependientes y expulsando en consecuencia los supuestos de emergencia social. Simultáneamente se aprecia que si bien la ley presta cobertura a las situaciones de dependencia, no promueve la autonomía personal, actuación preventiva clave en el sistema de la configuración de políticas públicas que se propugnan, tal como se ha señalado con anterioridad.

En este sentido, es insuficiente el desarrollo de la normativa estatal por parte de las comunidades autónomas. En muchas de ellas no se han aprobado todavía los decretos que regulen el procedimiento de reconocimiento de la prestación, copago, retroactividad o expedientes de fallecimiento, sin compromiso decisivo en el reconocimiento de compatibilidades básicas como puedan ser cuidados en el entorno familiar con centro de día o apoyo a domicilio, generando desigualdades que podrían vulnerar el marco mínimo de derechos querido por el legislador estatal. En este sentido se pide la intervención armonizadora del Consejo Interterritorial del SAAD.

Finalmente, se observa la descoordinación territorial y sectorial entre las administraciones competentes en materia de educación, trabajo, sanidad o asuntos sociales, apostando por la implantación de sistemas de calidad y seguimiento de las prestaciones y servicios otorgados.

Constatada la existencia de vulneraciones de los derechos y libertades de las personas mayores por las administraciones públicas, los Defensores y Defensoras del Pueblo, en sesión celebrada los días 6, 7 y 8 de junio, han acordado por unanimidad elevar a los poderes públicos las siguientes propuestas de actuación:

1. Es necesario que los poderes públicos cumplan el mandato del artículo 50 de la Constitución, garantizando de forma real y efectiva el derecho de las personas mayores a una pensión pública, adecuada, suficiente y periódicamente actualizada, especialmente en situaciones de viudedad, así como a un sistema de servicios sociales que atiendan sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio, con independencia de las obligaciones familiares.

2. Ante el incremento de la esperanza de vida de la población española, la prevención y promoción de los hábitos saludables de manera precoz y el fomento del envejecimiento activo se configuran como los mejores elementos para una vejez sana. En este sentido es importante también potenciar la prevención de la dependencia a través del SAAD dirigido a personas mayores dependientes o en riesgo de estarlo.

3. Desde un punto de vista normativo, urge la elaboración y aprobación de «Cartas de derechos y deberes de las personas mayores», «Planes de mayores» y las correspondientes «Carteras de servicios sociales autonómicas», donde se delimiten políticas integrales de protección y fomento de envejecimiento activo y el catálogo de derechos de atención a las personas mayores, sean o no dependientes.

En relación a la dependencia, las comunidades autónomas deben ejercer sin más dilaciones sus responsabilidades de desarrollo de la legislación estatal, garantizando el cumplimiento de los derechos reconocidos en la misma y la atención inmediata a situaciones de emergencia.

4. Para asegurar una atención de calidad en todo el territorio nacional, ha de articularse la coordinación entre los diferentes territorios autonómicos, mediante, entre otras actuaciones, la implantación electrónica de la historia clínica integrada, de forma que los desplazamientos de las personas mayores dentro del ámbito nacional no supongan una merma de la calidad en la atención sanitaria, farmacéutica, o en el disfrute de recursos residenciales que permitan la permanencia de la persona mayor cerca de su entorno familiar.

Las diferencias significativas en la interpretación y aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, entre las diversas comunidades autónomas determinan la necesidad de que el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establezca criterios comunes en el cumplimiento de los plazos para el reconocimiento de los servicios y prestaciones, la compatibilidad entre los mismos, el régimen de retroactividad y el tratamiento de expedientes de personas fallecidas que deben ser resueltos de modo expreso.

5. Con la finalidad de conformar un nuevo modelo de sociedad fundamentada en la igualdad entre hombres y mujeres, es imprescindible incorporar la perspectiva de género en la valoración de políticas, planes, programas y actuaciones destinados a personas mayores, adoptando en particular en el sistema público de pensiones un conjunto de medidas dirigidas a contemplar la específica realidad sociolaboral de las mujeres, e introduciendo en el modelo de dependencia medidas de fomento de corresponsabilidad hombre-mujer en el cuidado de personas mayores dependientes.

6. Con la finalidad de incorporar la perspectiva de edad en las políticas públicas, es necesario promover la creación de Consejos Sectoriales autonómicos y locales, impulsando la tarea participativa de las personas mayores en los organismos públicos y fomentando su asociacionismo.

Asimismo, resulta conveniente fomentar la participación de las personas mayores en la sociedad de la información, realizando campañas de información y de sensibilización dirigidas a las personas de edad, para el mejor ejercicio de sus derechos.

7. El sistema público sanitario y de servicios sociales ha de evitar discriminaciones negativas o exclusiones por razón de edad. Asimismo la aplicación del sistema de promoción de autonomía personal y atención a la dependencia no deberá desplazar a los usuarios de los servicios sociales en los que no concurran circunstancias de dependencia.

8. La creación de un espacio sociosanitario se configura como una herramienta esencial para asegurar la continuidad entre el sistema sanitario y los servicios sociales. Para ello se propone la creación de mapas sociosanitarios que superen la tradicional separación entre zonas sanitarias y áreas sociales, la homogeneización de contenidos de la historia clínica integrada, la realización de valoraciones geriátricas integrales y la conexión entre los servicios especializados y la atención primaria.

9. Es necesario potenciar los recursos geriátricos y gerontológicos existentes en el sistema sanitario y en los servicios sociales, especialmente en lo relativo al número y selección de personal especializado, incrementando la oferta de los recursos asistenciales y adaptándolos a las necesidades reales de los pacientes, ya sean físicas o psíquicas. Asimismo, es conveniente establecer un sistema de seguimiento y control de la idoneidad de los servicios y prestaciones asignados, tanto públicos como privados.

10. En relación con los malos tratos a personas mayores, ya sean físicos, psíquicos o económicos, es necesario establecer programas específicos de detección y protocolos de

actuación que aporten soluciones ágiles y eficaces a las víctimas, así como asesoramiento para ejercer el derecho a decidir libremente sobre su persona o su patrimonio.

Asimismo, es conveniente regular y establecer protocolos de actuación detallados acerca del uso de limitaciones de la autonomía de la voluntad, tales como internamientos involuntarios o sujeciones restrictivas.

11. En la atención sanitaria primaria, especializada y de urgencias ha de evitarse, en la medida de lo posible, el cambio de facultativo si la persona mayor ha ejercido previamente el derecho de elección, garantizándose la atención domiciliaria si se encuentra inmovilizada, o la posibilidad de acompañamiento en urgencias o en el transporte sanitario programado, cuya planificación debe ser ajustada, si las circunstancias lo permiten, a las necesidades de las personas mayores.

12. En cuanto al gasto farmacéutico, sin perjuicio de las medidas a adoptar en relación a profesionales médicos y de farmacia, se requiere la promoción de políticas de educación y participación sanitaria dirigidas a los usuarios, que fomenten el uso racional de los medicamentos.

13. Debe recordarse a las administraciones públicas el derecho de las personas mayores a estar informadas personalmente sobre su proceso asistencial, sobre su derecho a usar los documentos de voluntades anticipadas y a obtener cuidados paliativos, debiendo extenderse éstos más allá de los pacientes oncológicos.

14. La preferencia por el mantenimiento de las personas en su propio domicilio determina la necesidad de adoptar medidas para asegurar el derecho de las personas mayores a disfrutar de una vivienda digna y adecuada a sus necesidades, mediante la promoción de actuaciones en vivienda protegida y social, promoción de la eliminación de barreras arquitectónicas en las mismas y en los medios de transporte, garantizando el cumplimiento de la normativa existente en materia de accesibilidad.

15. Es necesario potenciar la red de servicios de centros de día y centros de noche, como recursos complementarios a la permanencia de la persona mayor en su entorno social y familiar, garantizando la compatibilidad de prestaciones económicas de atención en el entorno familiar, con el servicio de ayuda a domicilio y la asistencia a los citados centros.

16. Los poderes públicos deben establecer los mecanismos de información y formación necesarios para promover un cambio en la percepción de las personas mayores, que deben ser consideradas como integrantes activos de la sociedad por su importante contribución en la vida familiar, económica y social, y en la afirmación de valores y transmisión del conocimiento.

VIII. CONCLUSIONES

Concluye con este capítulo la memoria institucional referida al ejercicio 2011. Un informe de actividad que se completa con el documento aparte correspondiente al trabajo del Defensor del Pueblo en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, de conformidad con lo que dispone la nueva disposición final única de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

En términos generales, España, como la mayoría de los países de nuestro entorno y después de cuatro años, sigue atravesando una complejísima crisis económica y financiera que agudiza muchos de los problemas que expresan habitualmente los ciudadanos en sus quejas. Algo que obliga además al Defensor del Pueblo a incrementar todos los procedimientos de supervisión a su alcance, incluidas las investigaciones de oficio, ensanchando al máximo posible sus propias capacidades de gestión, y haciendo propio el objetivo de lograr más con menos.

Por efecto de esta persistente crisis, las administraciones públicas en su conjunto, principal objeto de supervisión de esta Institución, están sometidas a tensiones extremas derivadas del esfuerzo de ahorro y de recorte de los presupuestos públicos. Por desgracia, a lo largo de estos años, la experiencia de la Institución muestra que cuando se intensifican las debilidades del sector público se ve perjudicada directamente la calidad de vida de los ciudadanos y se profundizan las diferencias sociales, minorando con ello la efectividad plena de los derechos que nuestra Constitución reconoce, y que el Defensor del Pueblo está llamado a garantizar.

De ahí que, año tras año, en estos informes anuales y en los escritos de resolución de muchas de las quejas investigadas, la Institución concluya reiteradamente en la necesidad de dotar con más recursos los diferentes servicios públicos, como un factor clave para la solución de buena parte de las disfunciones detectadas. Ello sin olvidar, claro está, que ese aspecto debe completarse inexcusablemente con la mejora continua de los fundamentos de organización de las administraciones que permitan emplear mucho más eficientemente los recursos humanos y materiales ya disponibles, o con la actualización y adecuación de los instrumentos normativos. Pero es indudable que sin una suficiente dotación de recursos el ejercicio de muchos de los derechos ciudadanos puede verse afectado.

En el contexto actual, la Defensoría está obligada a ejercer su tarea de persuasión manteniendo con la misma firmeza sus criterios a la hora de recomendar las mejoras que estima necesarias, aunque no pueda eludir la exigencia de plantear siempre su

opinión con el máximo rigor y atendiendo con total realismo a la evolución de los acontecimientos.

En su discurso de investidura, tras las elecciones generales del mes de noviembre, el nuevo presidente del Gobierno estableció claramente, sin margen a la interpretación, cuál iba a ser la evolución presupuestaria impulsada por el ejecutivo: la única partida de gasto cuyo incremento se asegura es la referida a las pensiones. El resto de partidas, dada la difícil situación económica, son susceptibles de ser revisadas a la baja o congeladas (DS Congreso, X Legislatura, n.º 2, 19 de diciembre de 2011). Cuando esta Institución, en cada uno de los epígrafes de este informe anual, recomienda o sugiere el incremento de recursos públicos, lo hace consciente de las limitaciones impuestas por la coyuntura actual. Pero también porque persiste en su convencimiento de que la economía de España debe relanzarse y que, en algún momento, será necesario restablecer la inversión pública suficiente que garantice más eficazmente los derechos de todos. Como expresó el Jefe del Estado, en su tradicional mensaje navideño de 2011, reiterando sus mismas palabras del año anterior: «No hemos llegado hasta aquí para dejarnos vencer por las dificultades, para renunciar a nuestras ambiciones de construir un país cada vez mejor».

Es en este difícil contexto que la Institución ha planteado, en 2011, la necesidad de extremar el control sobre la gestión de los recursos públicos. La Defensora del Pueblo en funciones, con motivo de su intervención ante el pleno del Congreso de los Diputados el pasado mes de junio, anunció su propuesta de estudio de nuevas medidas para penalizar el comportamiento gravemente temerario de los gestores públicos. Precisamente cuando se exige de cada ciudadano los mayores esfuerzos para combatir los efectos de la crisis, los responsables políticos deben mostrar un comportamiento particularmente intachable y no pueden permitirse muestras de aprovechamiento personal o partidista que redunden en el despilfarro de los bienes comunes y el patrimonio de todos.

Ecos de estos apuntes de carácter general pueden encontrarse en el tratamiento de muchos de los asuntos descritos a lo largo de este extenso informe anual. En los apartados siguientes se ofrece una síntesis, a modo de conclusión, de lo abordado en detalle en los diferentes capítulos. Como es habitual reseñar, las cuestiones destacadas en estas conclusiones se plantean de forma no exhaustiva ni excluyente, pues está a la sola voluntad de los destinatarios del informe, en última instancia, de todos los ciudadanos, definir cuál o cuáles son los aspectos más relevantes, de entre todos los tratados en los diferentes capítulos.

Primeramente, se resume la información sobre datos generales estadísticos, para luego desgranar algunas de las cuestiones expuestas en la parte central del informe y referidas a los distintos sectores de actividad administrativa.

1. DATOS GENERALES

1.1. Número de quejas

En el capítulo estadístico del informe ya se destacan las principales novedades numéricas correspondientes a la actividad en el año 2011, que se pueden resumir de la siguiente manera: una reducción considerable en el número de expedientes de queja colectiva, confirmando la progresión histórica en forma de sierra (7.522, frente a las 17.449 del año 2010); el mantenimiento de un número históricamente alto de expedientes de queja individual, por encima de los 16.000 expedientes (16.353, frente a los 16.759

de 2010); y el incremento muy reseñable de las investigaciones de oficio, cuya cifra total, 506, supera todas las registradas por este concepto en el pasado. Todo ello arroja un total de gestión de 24.381 expedientes de queja.

Sobre las quejas colectivas, es decir, aquellas instruidas a partir de quejas idénticas, o de idéntico objeto, presentadas por un número mayor o menor de ciudadanos, además de lo ya apuntado en relación con la típica oscilación estadística de cada año, conviene tener presente que en esta categoría no se incluyen las quejas únicas que son apoyadas por varios o muchos ciudadanos, habitualmente por el procedimiento de recogida de firmas. En esta última categoría, ha de destacarse la recepción de una cifra muy alta de firmas de personas contrarias a la reforma de la ley contra el tabaquismo, que entró en vigor a primeros de 2011, y que superó el medio millón. Esto explica la elevada cifra de personas que, de una u otra manera, se han dirigido en queja a la Institución: 608.240.

Ante la aprobación de nuevas medidas de gobierno o legislativas, es cada vez más habitual la formación de plataformas o agrupaciones ciudadanas, de carácter más o menos informal, que manifiestan colectivamente su oposición a dichas medidas; en ello incide, claramente, la generalización en el uso de los medios de comunicación interpersonal facilitada por el extraordinario desarrollo tecnológico. Por supuesto, no todas las iniciativas sociales de este tipo llegan hasta el Defensor del Pueblo, pero cuando así ocurre su volumen suele alterar significativamente los resultados estadísticos. Además, en cualquier caso, la más o menos habitual generación de estos fenómenos es siempre un indicador tangible de las inquietudes sociales que en cada momento más movilizan a la ciudadanía. Sin ir más lejos, entre los grupos de expedientes de queja colectiva del año 2011, pueden encontrarse varias iniciativas concretas vinculadas a las protestas espontáneas que se extendieron por el país a partir del mes de mayo, alrededor de lo que se ha venido a denominar «movimiento 15-M».

Otros expedientes de queja colectiva, en sentido estricto, destacados por su número, y reseñados en el apartado correspondiente, expresan con frecuencia la voluntad de algunos colectivos profesionales en la defensa de sus intereses. En este grupo destaca la queja de fotógrafos profesionales (1.738) por las modificaciones en la regulación de la expedición de los permisos de conducción, o la de los representantes y miembros de las cámaras de comercio (1.646), ante la reforma parcial del marco regulador y de financiación de estas entidades.

Con respecto a las quejas individuales, los datos no ofrecen grandes variaciones, ni en cuanto al número total, ni en relación con su distribución geográfica o con la vía directa o indirecta de recepción. Sí puede destacarse la consolidación en los últimos años de una cifra superior a lo que era habitual en el pasado, circunstancia que, en todo caso, es posible atribuir a un mayor interés ciudadano por aprovechar los servicios del Defensor del Pueblo y a la facilidad que ofrece la comunicación telemática de quejas.

Sobre esto último, en 2011, se ha visto confirmada la progresiva preeminencia de las comunicaciones electrónicas sobre las tradicionales, hasta el punto de que dos terceras partes del total de quejas fueron recibidas en la Institución a través del correo electrónico o de los formularios ofrecidos en la página web.

Por último, en relación con el mayor número de investigaciones de oficio, aun considerando la incidencia de las actuaciones desarrolladas por la Institución como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), puede decirse que en 2011 se ha puesto de manifiesto un claro esfuerzo adicional en este ámbito: se iniciaron 381 actua-

ciones de oficio ordinarias, que se suman a las 125 correspondientes a los protocolos de actividad del MNP. Esa cifra es la más alta que se ha alcanzado en este apartado y, como se ha venido destacando en los últimos informes, es una muestra evidente del interés de la Defensoría por intervenir más proactivamente ante el conocimiento de cualquier disfunción que pueda suponer una lesión de los derechos.

Esas 381 actuaciones de oficio atienden a circunstancias de muy diferente entidad y abarcan el conjunto de sectores de la Administración bajo supervisión: problemas en las cárceles, puestos de manifiesto muchas veces a través de los medios de comunicación; tareas de investigación preparatorias de nuevos informes monográficos, como, por ejemplo, las referidas al estudio de la trata de seres humanos en España; gestiones de averiguación sobre el grado de desarrollo a nivel estatal y autonómico de varias cuestiones, especialmente en los ámbitos educativo, sanitario o de servicios sociales, etcétera.

1.2. Estado de tramitación

Ante cada queja de los ciudadanos la Institución debe dirimir si existen indicios bastantes de irregularidad administrativa o, al menos, motivos para solicitar de la Administración una primera valoración de contraste. Con el paso del tiempo, y en términos globales, se ha venido incrementando el número de ciudadanos que trasladan sus problemas al Defensor del Pueblo. Pero la lectura de esas quejas indica que no siempre se conoce del todo el alcance jurídico del trabajo de la Institución, ni las limitaciones de su mandato. El ejemplo más claro es el referido a las quejas por disconformidad con las resoluciones judiciales, o las que tienen que ver con asuntos sobre los que la Administración Pública no ha tenido ocasión de pronunciarse, o que simplemente se refieren a conflictos de exclusiva naturaleza jurídica-privada.

Pero, además, aun poniéndose de manifiesto la intervención de una administración u organismo público, la Institución debe rechazar aquellas quejas que, en definitiva, solo plantean una disconformidad de fondo frente a una decisión adoptada debidamente y, en todo caso, conforme a los procedimientos y la legislación vigente. En todos estos supuestos de inadmisión de quejas, la Defensoría ofrece al ciudadano una explicación razonada y lo más completa posible, y pone a su disposición, si el caso lo permite, elementos de orientación para redirigir su pretensión hacia las instancias más adecuadas.

En el año 2011, por los motivos expuestos y los demás de carácter formal incluidos en la normativa reguladora de la Institución, tuvieron que ser inadmitidas 12.860 quejas, lo que supone un porcentaje del 52,75% del total de presentadas. Por otro lado, de las 9.993 quejas de 2011 tramitadas efectivamente ante una u otra Administración, más del 53% estaban ya concluidas a finales de año y restaban por finalizar 4.669 expedientes. A todo lo anterior hay que sumar los 1.528 expedientes que, el último día del ejercicio, se encontraban en estudio o a la espera de recibir información adicional.

A las casi diez mil quejas tramitadas debe sumarse la cantidad de otros 10.297 expedientes, iniciados en años anteriores, pero que continuaron su tramitación en 2011, lo que lleva a obtener un retrato más completo de la carga de trabajo asumida por la Institución en su tarea de supervisión e interlocución con las distintas administraciones públicas del país. La mayor parte de los expedientes provenientes de años anteriores fueron concluidos antes de terminar el 2011 y, a fecha 31 de diciembre, solo quedaban abiertos 4.800.

En definitiva, el volumen integral de tramitación en 2011, en sus distintas fases, supuso para los servicios de la Institución la gestión con las administraciones de 20.290 expedientes de queja.

1.3. Eficacia de la supervisión

Existen dos formas de ponderar los datos estadísticos referidos a la eficacia de la supervisión que lleva a cabo la Institución a lo largo del año: por un lado, la más frecuente consiste en atender al dato de aceptación o rechazo de las resoluciones institucionales (recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales o advertencias); pero otra manera consiste en analizar los diversos tipos de conclusiones de las tramitaciones efectuadas, en función de si la irregularidad que se haya podido detectar tuvo lugar realmente y de si, en el supuesto de confirmarse, ha sido o no subsanada por la administración o administraciones involucradas, una vez que el Defensor del Pueblo puso en evidencia las circunstancias del caso.

Para un análisis sobre las distintas maneras de concluir los expedientes de queja iniciados, tramitados y concluidos dentro del propio año 2011, conviene fijarse en las quejas individuales, que pueden ofrecer una visión más nítida de la complejidad de las investigaciones llevadas a cabo por la Institución en sus investigaciones, en la medida en que cada una exige una tramitación particular con la Administración y, por tanto, una decisión puntual sobre las irregularidades detectadas.

En este sentido, los datos arrojan un resultado ciertamente positivo, siempre con las cautelas necesarias en el análisis de los datos generales numéricos, que difícilmente recogen todos los matices y complejidades propias de cada situación planteada. Para las quejas individuales de 2011 tramitadas de inicio a fin en el mismo año, tras recibir todos los informes requeridos a la Administración (2.593), la Institución concluyó que el 38% de ellas respondían, en realidad, a una actuación correcta. Esto implica que, a contrario sensu, en el 62% de los casos los ciudadanos habían planteado oportunamente su queja, pues efectivamente existía algún motivo para discutir la actuación de la Administración.

Aunque quizá lo que resulta más alentador es que en el 42% del total de quejas individuales concluidas, cuando sí se había comprobado la existencia de una disfunción, el órgano administrativo interpelado procedió a subsanarla, dando lugar a la reposición al ciudadano en su derecho afectado. Contrariamente, solo en un 4,16% de los casos tuvo la Defensoría que concluir que directamente no se había subsanado la deficiencia comprobada, lo que se puso de manifiesto ante el responsable del órgano o unidad afectada.

A esos datos resta añadir un porcentaje del 14,6% de tramitaciones cuyas conclusiones, por varias razones, no cabe incluirlas en las anteriores categorías, y aparecen en los datos estadísticos identificadas como «otros tipos de conclusión». Entre esas razones las más habituales son las siguientes: resolución de quejas complejas tramitadas con varios órganos administrativos simultáneamente, y con soluciones parciales para el interés del ciudadano o ciudadanos afectados; la persistencia para la Institución de algunas dudas razonables sobre el verdadero alcance efectivo de las medidas de subsanación acordadas por la Administración; el inicio sobrevenido de un procedimiento judicial sobre los hechos objeto de investigación; la solución en paralelo del problema que motivó la que-

ja, o el desistimiento expresado por parte del ciudadano que la planteó; y otras varias que responden a la amplia casuística del conjunto de quejas.

Por otro lado, y desde el enfoque de las resoluciones, el más habitual a la hora de valorar el alcance de la eficacia en la actuación institucional, la tramitación de las quejas e investigaciones de oficio en el año 2011 dio lugar a la formulación de 546, entre todos los tipos: 154 recomendaciones, 231 sugerencias, 156 recordatorios de deberes legales y 5 advertencias. Como es frecuente señalar, las recomendaciones y sugerencias reúnen las características adecuadas para efectuar un seguimiento de la eficacia de la actividad institucional, pues una vez formuladas exigen siempre una respuesta motivada de la Administración.

En 2011, a fecha 31 de diciembre, del total de recomendaciones formuladas a las distintas Administraciones del Estado, 72 ya habían sido contestadas, y de ellas más del 70% aceptando los argumentos de la Defensoría. Prácticamente el mismo porcentaje de aceptación (69,83%) corresponde a las sugerencias que fueron respondidas por la Administración antes de finalizar el ejercicio. Estos son, sin duda, valores positivos que expresan una continuidad en la actitud general, no solo colaboradora, sino además receptiva de las administraciones públicas hacia los criterios sostenidos por la Institución en sus diferentes resoluciones.

2. ACTUACIONES DESTACABLES

En los epígrafes siguientes se destacan algunos temas que, en mayor o menor medida, han marcado la actividad sustantiva de la Institución durante 2011. Por razones elementales de síntesis, la mención de estos asuntos solo puede ser ahora breve y general, por lo que para conocer cualquier detalle al respecto es mejor consultar los distintos apartados de la memoria, en particular, los contenidos en el capítulo IV, sobre la supervisión de la actividad de las administraciones públicas.

También resulta conveniente, desde la óptica de esta Institución constitucional, contemplar los problemas en su propia evolución temporal. La pertinente sujeción al año natural en el que se ha desarrollado la actividad del Defensor del Pueblo, en la gestión de quejas de los ciudadanos, en las investigaciones de oficio, en los informes monográficos presentados o en el estudio de las distintas disposiciones legales cuestionadas, no puede hacer olvidar que todas esas tareas forman parte de un continuo institucional fruto del mandato del artículo 54 de la Constitución.

Al mismo tiempo, las miles de investigaciones llevadas a cabo, aunque aspiren a llegar a todos los rincones de los complejos problemas vinculados al ejercicio pleno de los derechos y deberes fundamentales, difícilmente pueden dar satisfacción por igual a todas las preguntas y a todas las manifestaciones de descontento. De ahí que el deber de esta Defensoría sea también trabajar para mejorar su absoluta permeabilidad con relación a las vivencias y preocupaciones de cualquier ciudadano en España, haya presentado o no su queja, incluso cuando esas cuestiones puedan trascender los términos estrictos del ámbito competencial de supervisión.

En efecto, la institución del Defensor del Pueblo trata de servir al interés general hasta más allá de los posibles éxitos en su gestión de las actuaciones ante las administraciones. Su mandato es hoy indisociable de los objetivos de realización de los derechos humanos y, por eso, su lugar sólo puede estar permanentemente junto a los ciuda-

danos, sin distinción, aunque más comprometida si cabe con aquellos que más padecen las consecuencias del fracaso social, que también ha de ser compartido.

A continuación se detallan ciertos aspectos referidos al año 2011, seguramente expresivos de ese compromiso general.

2.1. Administración de Justicia

Es generalizada la percepción de que la Administración de Justicia en España adolece de graves problemas de organización y funcionamiento desde hace demasiado tiempo. Año tras año, los informes del Defensor del Pueblo reflejan el resultado de cientos de investigaciones motivadas por las quejas de los ciudadanos en las que, al margen del fondo de los asuntos que dirimen los tribunales, se denota una incapacidad del actual sistema judicial para dar respuesta en tiempo y forma a todo lo que se le exige.

Y como es frecuente reiterar también en estos informes anuales, en ningún caso se puede atribuir esa percepción general de disfunción, o de funcionamiento imperfecto, a una falta de esfuerzo de las miles de personas que trabajan para esta Administración. Son muchos los elementos que inciden en este problema, que es de todo el Estado. Como tampoco se pueden olvidar los muchos aspectos que, con gran esfuerzo, van mejorando, gracias a las pautas de modernización y actualización definidas en los diferentes planes multianuales y los elementos objeto de consenso en los pactos por la justicia, así como las aportaciones que se vienen realizando desde la legislación, como indica la aprobación de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

Los muchos casos de dilaciones indebidas y excesivas en los procedimientos judiciales dejan sin efecto, caso por caso, el compromiso constitutivo de una tutela judicial efectiva, por lo que es necesario poner en marcha cuanto antes las medidas, ampliamente debatidas ya, que permitan reorganizar los recursos disponibles y la coherencia y sostenibilidad del sistema, incluidas la modernización tecnológica y procedimental, la creación de nuevos órganos, también especializados, en las áreas más deficitarias o la adaptación de las plantillas ante los repetidos incrementos de carga de trabajo. Los problemas de dilaciones se repiten en las quejas referidas a todos los órdenes jurisdiccionales y, en el actual contexto, destaca el incremento de las que plantean más retrasos en las jurisdicciones mercantil, social y de familia.

Las quejas de los ciudadanos ponen de relevancia la falta de medios adecuados que afecta a la tramitación de los procedimientos, lo que se expresa, en muchos casos, por ejemplo, en la deficiente gestión de las comunicaciones judiciales, lo que llega a perjudicar gravemente los intereses legítimos de las partes. Ese perjuicio es mucho mayor en la instrucción de procesos penales o en el curso de procedimientos por violencia doméstica.

En materia de violencia doméstica, la satisfacción de las necesidades de las víctimas, como la instrumentación de los protocolos dirigidos a evitar la comisión de nuevos delitos, también se ha visto afectada por la menor disposición de recursos públicos. Las quejas más significativas ponen de relieve las dilaciones en los procedimientos judiciales especiales, la falta de medios de los equipos psicosociales en los juzgados de violencia de género, y varias cuestiones relacionadas con la oferta de atención en las casas de acogida y, en algún caso, el trato dispensado a las mujeres usuarias.

También cabe mencionar el estudio de un número importante de quejas en las que el ciudadano expresa, fundamentalmente, su malestar con el letrado del turno de oficio encargado de su caso, o con las razones aducidas por el servicio correspondiente para denegar su derecho a un abogado. En general, y por lo que atañe a los servicios de asistencia jurídica gratuita, las quejas que estudia la Institución versan sobre la calidad que estos servicios pueden ofrecer y, especialmente, sobre el rigor exigible a los colegios de abogados a la hora de gestionar las reclamaciones que se les plantean. Todo ello sin olvidar las dificultades que atraviesan algunos de estos servicios tras los injustificables problemas de impago, o pago muy retrasado, acaecidos en estos años.

Un asunto del que se han hecho eco ampliamente los medios de comunicación en 2011 se refiere a la investigación judicial sobre el caso de los llamados «niños robados», por el que supuestamente se dieron prácticas delictivas en varias clínicas de maternidad en décadas pasadas en supuestas tramas de adopción ilegal. La Institución puso en marcha una investigación con la Secretaría de Estado de Justicia y con el Fiscal General del Estado para conocer el alcance del tratamiento procesal de todas estas graves denuncias, unas 1.500 en aquel momento. En ambas instancias ya se habían organizado protocolos de coordinación para llegar a la plena averiguación de los hechos y la correspondiente instrucción procesal, quedando la Defensoría a la espera de conocer los resultados de las iniciativas adoptadas.

Por último, y en relación con los problemas planteados en el funcionamiento de las oficinas del Registro Civil, abundantemente tratados en informes anteriores, en el año 2011 se aprobó al fin la nueva ley orgánica reguladora que incorpora algunas de las sugerencias planteadas por esta Institución en el pasado.

2.2. Administración penitenciaria

El apartado que, en los sucesivos informes anuales de la Institución, da cuenta de la gestión de las quejas en materia penitenciaria suele comenzar con los datos estadísticos disponibles sobre población penitenciaria. En los últimos años esta población viene rondando la cifra de los 70.000 internos en centros penitenciarios, lo que sigue ofreciendo una alta tasa de ocupación de los mismos. La cifra correspondiente a 2011 es de 73.784 personas, frente a la de 70.491 del año anterior.

En cuanto a la gestión y apertura de nuevos centros, que puedan mejorar la habitabilidad de los mismos, el informe señala la conveniencia de dotar adecuadamente su puesta en funcionamiento, posibilitando así la pronta obtención de los beneficios que pueden aportar las nuevas y más eficientes instalaciones, en algunos casos ya construidas.

La institución del Defensor del Pueblo ha visitado en 2011 los siguientes centros: Madrid III (Valdemoro); Castellón I; Sevilla Mujeres (Alcalá de Guadaíra); Unidad de Madres de Sevilla; Albolote (Granada); Figueres (Girona); Melilla; Madrid IV (Navalcarnero); Villanubla (Valladolid); Barcelona Hombres; Salto del Negro (Las Palmas de Gran Canaria); Tenerife, y Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante. Varias de esas visitas fueron realizadas por equipos multidisciplinares, integrados, como en el pasado, por los propios asesores de la Institución y, además, por especialistas externos en psiquiatría forense, medicina forense o criminología. Ha tenido lugar un cambio metodológico en el desarrollo de las visitas giradas a los centros penitenciarios, de modo que se

ha dado un mayor protagonismo a las entrevistas con internos, lo que complementa la supervisión de las instalaciones que conforman los centros penitenciarios.

A lo largo del año se han recibido denuncias sobre comportamientos irregulares en el seno organizativo de algunas prisiones, presentadas, en bastantes ocasiones, por los propios funcionarios. Desde la Institución se plantea a las autoridades penitenciarias la urgente necesidad de afrontar este tipo de denuncias de manera mucho más ambiciosa, evitando que la respuesta se limite al seguimiento y cumplimiento de los procedimientos judiciales a que dan lugar frecuentemente. El propio prestigio y reconocimiento de los centros y de la muy difícil labor que realizan los funcionarios de instituciones penitenciarias se ven perjudicados por los comportamientos puntuales ilícitos que, cada cierto tiempo, se ponen de manifiesto y, por ello mismo, las autoridades responsables han de poner en marcha todos los instrumentos preventivos a su alcance para detectar y desterrar a tiempo tales conductas.

Además del seguimiento especial de las quejas que plantean problemas de malos tratos, o en las que se investigan las circunstancias que rodearon los casos de fallecimiento en prisión, en el año 2011 la Institución ha llevado a cabo el examen de varios cuestiones destacadas, como es la puesta en ejecución del plan de intervención general en materia de drogas, o la elaboración del plan de acción estratégica sobre los hospitales psiquiátricos penitenciarios. Esta segunda cuestión merece un especial tratamiento dadas las muchas necesidades históricas manifestadas hasta el día de hoy, y la imbricación máxima de la salud mental en la comprensión de todo el fenómeno criminológico y penitenciario. Las conclusiones obtenidas hasta el momento en la investigación específica de los centros psiquiátrico-penitenciarios se detallarán más pormenorizadamente en el Informe 2011 del MNP.

La actividad de la Institución ha continuado sobre aspectos destacados en todos los informes anuales, como los referidos a la situación de los presos con algún tipo de discapacidad; la de las mujeres con hijos menores en prisión; los avances en la implantación y generalización de los módulos de respeto y en la telemedicina; o las necesidades de mejorar las plantillas de educadores y de monitores deportivos y ocupacionales.

2.3. Ciudadanía y seguridad pública

El conjunto de la sociedad, de acuerdo con la mayoría de los estudios sociológicos, valora positivamente el trabajo fundamental que desarrollan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como un elemento que posibilita la continua mejora de la convivencia ciudadana. De ahí la importancia de detectar con prontitud los comportamientos ocasionales que, excediendo su ámbito normativo o de conducta adecuada, ponen en peligro ilegítimamente la libertad y hasta la integridad moral y personal de los ciudadanos. Las quejas que recibe el Defensor del Pueblo en esta materia son tratadas con especial rigor y prudencia, dado el delicado equilibrio de intereses en juego.

Los malos tratos o las situaciones menos lesivas de trato incorrecto suelen ser abordadas en cuanto hay noticia por algún medio de que hayan podido producirse, con la consiguiente iniciación de oficio de un expediente. Por su parte, los ciudadanos en sus quejas reclaman unas veces más, pero otras veces menos intervención policial, según las situaciones. Ante los problemas localizados de inseguridad, por ejemplo, en determinados barrios o zonas, especialmente en las grandes ciudades, es frecuente que la Institución deba solicitar una mayor dedicación de las fuerzas de seguridad en sus labores

de vigilancia. En otros casos, por el contrario, los ciudadanos manifiestan su oposición a intervenciones que consideran desproporcionadas o directamente limitativas de las libertades.

Sobre esto último, el año 2011 ha estado marcado por la celebración de un número inhabitual de manifestaciones de protesta por todo el país que, en algunos casos, han devenido en concretos enfrentamientos abiertos con los manifestantes, como ocurrió en el mes de junio en Barcelona. Por otro lado, en el verano, y durante varios días, se llegó incluso a acordar medidas de restricción de la libre circulación en el centro histórico de Madrid. Para cada uno de estos casos, la Institución ha de reiterar a los responsables del orden público y de las fuerzas y cuerpos de seguridad la necesidad de que se garantice, en todo momento, una investigación rápida e imparcial de los sucesos, acudiendo si procede a los procedimientos disciplinarios individualizados, y también que en la adopción de estrategias policiales de aseguramiento de la convivencia presida siempre el principio de precaución y proporcionalidad, extremando el celo para asegurar conjuntamente todos los derechos constitucionales.

La Institución es consciente del grado de profesionalidad alcanzado en nuestro país por los cuerpos policiales a la hora de resolver situaciones de conflicto como las descritas. Aunque la eficacia o el éxito de esas actuaciones habrán de valorarse según los resultados, es decir, si se consigue evitar cualquier desenlace violento y, más aún, cualquier daño en la integridad de las personas, ya sea de los protagonistas de la protesta o de los propios agentes actuantes. En ese sentido, es necesario recordar que la garantía de la seguridad de las personas es prioritaria respecto a las demás cuestiones, incluso cuando se haya podido vulnerar la legalidad administrativa. Al mismo tiempo, debe exigirse que ese resultado pueda alcanzarse sin perjudicar las libertades de expresión, reunión o circulación, así como el derecho al libre desarrollo de las actividades económicas. Tal es la medida de la efectividad policial en esos difíciles momentos.

En otro orden de asuntos, con relación a los procedimientos sancionadores dirigidos contra menores de edad, instruidos en virtud de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, la Institución ha recomendado particularizar su regulación, a semejanza de lo hecho en el pasado para el proceso penal. La Institución asume que dicha regulación deberá predicarse del conjunto del procedimiento administrativo sancionador, lo que hace necesario un estudio global de la cuestión, más allá del ámbito estricto de la seguridad. La imposición de sanciones a menores de edad debe ir encaminada más generalmente a la reeducación de los infractores y a la utilidad social, concediendo menos prioridad a los aspectos pecuniarios y de recaudación. También se ha señalado la oportunidad de adaptar estos procedimientos para garantizar de la mejor manera posible los derechos de defensa de todos los involucrados, incluidos los padres o tutores responsables civilmente de las sanciones impuestas a los menores.

Las quejas en materia de tráfico son muy frecuentes todos los años y denotan la preocupación de los ciudadanos ante la rigurosidad de los procedimientos sancionadores, por más que sea general la satisfacción por la mejora de la seguridad y la reducción de los accidentes y, por tanto, de la mortalidad en las carreteras. En el ejercicio de esta potestad sancionadora debe exigirse también firmemente el compromiso con el principio de proporcionalidad por parte de las autoridades responsables, cuestión puesta en duda en muchas de las quejas recibidas. Alrededor de quince millones de procedimientos se han instruido por la vulneración de las normas de tráfico, es decir, una actividad sancionadora masiva que, por lo mismo, es susceptible de ofrecer debilitada la preceptiva aplicación y salvaguardia de todas las garantías procesales.

Por último, en materia de ciudadanía, la Institución muestra en este informe su satisfacción por la aprobación de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo. Esta norma refleja, concretamente en su preámbulo, la posición mantenida a lo largo del tiempo por el Defensor del Pueblo, consistente en asumir la convicción de que las víctimas del terrorismo son, por encima de todo, víctimas de violaciones de los derechos humanos; como tales, la dignidad de la sociedad se ha de medir también por el alcance del amparo y la protección que puede ofrecerles. Aspectos tales como el establecimiento de la coordinación de todas las administraciones públicas en esta materia, la unificación de las prestaciones o la regulación ampliada del régimen indemnizatorio participan de lo sostenido por la Defensoría en el pasado.

2.4. Migraciones y extranjería

En 2011 se ha producido una nueva reforma de la Ley de extranjería, operada por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, y se aprobó el nuevo reglamento de desarrollo, merced al Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. Esta norma de desarrollo recoge algunas propuestas realizadas por la Institución en años anteriores, entre las que destaca la valoración como elemento de arraigo para los extranjeros en situación irregular de su paternidad respecto a menores españoles. En cuanto a los menores extranjeros no acompañados, se recoge expresamente su derecho a ser oídos en los procedimientos de repatriación.

En el año al que se refiere esta memoria también se ha concluido y pudo presentarse a las Cortes Generales el monográfico sobre los protocolos y técnicas de determinación de la edad de los menores extranjeros, iniciado en 2010. Ese estudio, disponible en la página web de la Institución, comienza con un análisis científico de las distintas técnicas instrumentales utilizadas para la determinación de la edad, así como un análisis de la situación desde un punto de vista global, con la aportación que los distintos organismos de las administraciones con competencia en la materia han tenido a bien realizar. El seguimiento de las recomendaciones del mismo continuará en los siguientes ejercicios.

La actividad ordinaria de la Institución en materia migratoria se ha centrado, como en años anteriores, en las disfunciones detectadas en los distintos puntos de gestión del flujo inmigratorio: puntos de entrada al país; centros de primera acogida o detención; centros de estancia temporal o de internamiento; oficinas de extranjería y trámites de documentación; solicitantes de asilo; atención a los menores no acompañados y en régimen de tutela; etcétera.

Un asunto que reiteradamente preocupa a la Institución, y en el que se espera que puedan producirse avances en el corto plazo, se refiere al carácter, definición y gestión de los centros de internamiento. Parece oportuno volver a recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los estrictos límites a que deben someterse. De acuerdo con la Sentencia 115/1987, de 15 de julio, la posibilidad de privar de libertad a personas extranjeras por la comisión de una infracción administrativa ha de someterse siempre a control judicial, que garantizará todos los medios de defensa del infractor; tendrá un carácter excepcional y habrán de justificarse las razones de seguridad o de mantenimiento del orden público extraordinarias; y los centros no tendrán carácter penitenciario. Estas características básicas sirven de pauta a la Institución en su supervisión permanente de estos centros, cuyos resultados, apuntados a lo largo del tiempo, no

son satisfactorios. El modelo actual de gestión está basado casi exclusivamente en la noción de custodia policial y para períodos de tiempo excesivos. Que en ese contexto de tratamiento indebido se lleguen a producir hechos irreversibles, como el fallecimiento de internos, supone la más seria advertencia para concluir que es necesaria la urgente redefinición de estos centros y de sus objetivos, desde un planteamiento más garantista que el actual.

2.5. Educación

Como continuación a las actuaciones de años anteriores, se ha seguido investigando la calidad de las instalaciones escolares públicas, especialmente de las ofrecidas de manera provisional y en precario. Se trata sobre todo de problemas de adecuación: insuficiente capacidad o falta de determinados espacios, desperfectos, obsolescencia y falta de mantenimiento de edificios. Se ha llamado la atención sobre una cierta tendencia a la improvisación en las soluciones, con la utilización de aulas prefabricadas o de espacios previstos para otros fines, inadecuados y alejados del entorno social. También hay que volver a señalar, para los alumnos en el nivel de educación infantil, la falta de centros públicos para niños de 0 a 3 años y los elevados índices de concentración de alumnado con necesidades específicas de apoyo en el nivel de primaria.

Continúa el problema de la insuficiente oferta de plazas en determinados ciclos formativos de formación profesional de grado medio y la necesidad de más recursos personales para la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales. Sobre la educación especial se ha de señalar, un año más, que no siempre ha recibido la merecida atención y que los recursos a ella dedicados son a menudo insuficientes y desigualmente repartidos en los distintos ámbitos territoriales. Asimismo, se siguen recibiendo bastantes quejas por los resultados de los procesos de admisión de alumnos y la insatisfacción de los padres que no logran escolarizar a sus hijos en los centros que señalaron como primera opción, en aplicación de los baremos de cada administración educativa.

En el ámbito de la educación universitaria destacan las quejas relativas a la evaluación del rendimiento académico de los estudiantes, especialmente respecto al cálculo de la nota media de los expedientes académicos y a la diversidad de fórmulas utilizadas por las universidades para expresar y ponderar las calificaciones obtenidas por los alumnos. Mediante la apertura de una queja de oficio, la Institución ha podido observar la coexistencia de distintos sistemas en los centros universitarios, incluso varios dentro de la misma universidad, lo que impide que se trate con la exigible garantía de igualdad la gran diversidad de supuestos en los que la nota media del expediente académico resulta determinante (admisión a la universidad, concesiones de becas y ayudas, contratos en el marco del estatuto del personal investigador en formación, másteres oficiales, becas para la realización de estudios de máster en universidades extranjeras, becas y ayudas para la movilidad de estudiantes universitarios, etc.). En este sentido, el Ministerio de Educación aceptó la recomendación para establecer unos criterios aplicables a todas las universidades españolas, con relación a la nota media de los expedientes, la escala o escalas a utilizar y la información que deben recoger las certificaciones académicas. Esto mejoraría la igualdad de oportunidades en los procesos de movilidad de estudiantes y en las convocatorias de concurrencia competitiva. La misma propuesta ha sido acogida favorablemente por las universidades públicas a las que se dirigió la Institución por este motivo.

Otras quejas sobre la educación universitaria muestran que continúa la preocupación de los ciudadanos por el proceso de adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior, el conocido como «plan Bolonia». Se han tramitado quejas particulares a este respecto como las referidas a la verificación de titulaciones oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de docente de educación secundaria obligatoria y bachillerato, de formación profesional y de enseñanzas de idiomas, para lo que ahora se exige estar en posesión de un título oficial de máster. Por otra parte, y en términos más generales, dado el difícil contexto de restricción presupuestaria y de recesión económica, va a ser necesario, indudablemente, encarar dicho proceso de adaptación de forma flexible y acudiendo a las soluciones que mejor se adecúen a las capacidades reales de las universidades públicas.

Pero merece una mención muy especial la continuación de los problemas en la gestión telemática de las solicitudes de becas y ayudas al estudio. Al margen de otras cuestiones sustantivas motivo de queja frecuente, como las discrepancias o errores en la valoración de la situación económica de las familias de los solicitantes, o por la aplicación de los requisitos de carácter académico, hay que llamar la atención por las graves disfunciones que, en concreto, para el curso 2011-2012, se han producido en el sistema de gestión telemática. En los últimos días del año se tuvo conocimiento de que miles de estudiantes habían visto frustradas sus solicitudes de ayuda, de las que puede depender su continuidad en los estudios, por el error a que inducía la propia plataforma web que se ofrece para la presentación *on-line,* consistente en requerir un paso informático adicional que confirmaría el envío de la solicitud. En la fecha de cierre de este informe, la Institución ya ha pedido al Ministerio de Educación que, de manera extraordinaria, recapacite sobre su inicial rechazo a revisar los errores cometidos en la formalización de las solicitudes, dados los graves y multitudinarios perjuicios ocasionados.

2.6. Sanidad

El sistema público sanitario está presidido, entre otros, por los principios básicos de solidaridad, equidad, coordinación y cooperación, en aras a superar las desigualdades en salud y a permitir a los ciudadanos un servicio sanitario de calidad y en términos de igualdad efectiva en el acceso. En este sentido, una primera actuación de la institución del Defensor del Pueblo en el ámbito de la sanidad ha consistido en contestar la creciente demanda de los ciudadanos para que se lleve a efecto una coordinación y cooperación entre los servicios de salud de las diferentes comunidades autónomas.

Muchas de las quejas que se plantean ante la Institución hacen referencia a los problemas para obtener una atención de calidad cuando los pacientes se desplazan fuera de su comunidad de residencia. Por ello, la Institución inició una investigación de oficio ante el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, solicitando que el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud adoptara los acuerdos necesarios para garantizar en todos los casos el derecho de los ciudadanos a sus prestaciones sanitarias, con independencia del lugar del territorio nacional donde se encuentren. Si ese acceso general a las prestaciones sanitarias no se efectúa aún en condiciones de igualdad efectiva, es como consecuencia, entre otros extremos, del todavía ineficaz desarrollo e implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) aplicadas al Sistema Nacional de Salud. Especialmente, en lo referido al tratamiento en red de las historias clínicas digitales y la consolidación de las recetas electrónicas compartidas por todos los servicios de salud.

En el marco de la doble perspectiva de universalidad y gratuidad del sistema público sanitario, el Defensor del Pueblo ha llevado a cabo numerosas actuaciones, plasmadas en recomendaciones a los Ministerios de Sanidad y de la Presidencia, para el aseguramiento de que las prestaciones sanitarias alcanzan a la totalidad de la población residente en nuestro país. Las disposiciones de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que extiende el derecho a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles residentes en territorio nacional, vienen a dar respuesta y solución a esta vieja cuestión, esto es, la inclusión de los miles de personas que, por una u otra razón especial, quedaban todavía fuera de la cobertura general sanitaria.

En materia de seguridad de los pacientes, las medidas de prevención existentes en la actualidad no parecen haber alcanzado un nivel satisfactorio, sobre todo si se tiene en cuenta que, en no pocas ocasiones, las administraciones sanitarias se limitan a formalizar escuetas resoluciones, sin investigar siquiera las circunstancias concurrentes en la atención sanitaria objeto de reclamación. Sólo una parte de las reclamaciones de los afectados culmina con acuerdos de indemnización económica por daños y perjuicios o por procedimientos de responsabilidad patrimonial, que son promovidos, en algunos casos, por la actuación de esta Institución ante la autoridad sanitaria competente.

Finalmente, y un año más, debe reiterarse en esta memoria que no se ha producido ningún avance en la creación de una especialidad de medicina de urgencias y emergencias, a pesar de la valoración positiva que merece la reglamentación de la formación específica de los profesionales implicados en esta modalidad de atención.

2.7. Políticas sociales y empleo

Una gran parte de las quejas relativas a las políticas sociales tienen que ver con el desempleo y el creciente número de personas en riesgo de exclusión social. Las demoras en el reconocimiento de las prestaciones sociales también han sido objeto de muchas de las quejas. Por otro lado, la Institución ha seguido manteniendo una atención constante sobre los problemas que afectan a la infancia y especialmente sobre los menores que se hallan en situación de riesgo.

Según un estudio de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN), el número de españoles en situación de pobreza y exclusión social aumentó de forma alarmante entre 2009 y 2010, hasta situarse en 11.666.827 personas, un 2,1% más que el año anterior. Además, un 25% de los españoles están ya en situación de riesgo. Cada vez con mayor frecuencia, los españoles acuden a los servicios sociales de sus ayuntamientos para informarse de las ayudas sociales que pueden obtener, en atención a sus circunstancias económicas, cada vez más difíciles. Las quejas presentadas en este sentido denuncian los retrasos y demoras para obtener dicha información o para recibir las ayudas hasta ahora previstas.

Otro asunto de permanente preocupación para la Institución se refiere a la prevención de las situaciones de riesgo y desamparo de menores. Siguiendo con las investigaciones de los últimos años, en 2011 la Defensoría inició una investigación de oficio con todas las comunidades autónomas, para conocer los criterios más actuales utilizados por las entidades públicas de protección de menores en la determinación de las situaciones de desamparo; asimismo, se solicitó información precisa sobre las actuaciones prácticas desarrolladas en los procedimientos previos a la adopción de medidas de protección. A la fecha de cierre de este informe, aún se estaba recibiendo amplia

documentación sobre la materia remitida por las entidades competentes en las distintas comunidades autónomas.

Por otro lado, debe apuntarse el hecho de que durante el año 2011 no se ha abordado finalmente la reforma de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, como estaba previsto. Desde 2008 han sido frecuentes las quejas de los ciudadanos reclamando la posibilidad de acceder a la condición de familia numerosa, al estar un solo progenitor a cargo de dos hijos. De acuerdo con las primeras informaciones esa modificación de la ley se recogía ya en el borrador, pero al constatar la Institución que la reforma anunciada no se estaba llevando a cabo, se insistió ante la Secretaría General de Política Social para la inclusión de ese supuesto y del referido a los cónyuges discapacitados con dos hijos a su cargo. Lamentablemente, en 2011 no se ha producido ninguna variación al respecto y esta Institución debe insistir sobre la necesidad de abordar cuanto antes dicha reforma legislativa, dado además el contexto de dificultades económicas agravado para este tipo de familias.

2.7.1. Tercera edad y dependencia

El Defensor del Pueblo es consciente de la complejidad del sistema de adjudicación de plazas a usuarios en residencia de mayores, y precisamente por ello, considera oportuno insistir en la necesidad de que se extremen las garantías del derecho que tienen los ciudadanos a una información lo más clara y transparente posible sobre aquellas actuaciones que pudieran afectarles.

En materia de dependencia, durante 2011, han sido numerosas las quejas relacionadas con la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Aunque la Institución ha podido constatar una mejora en los tiempos de tramitación de las solicitudes de valoración y en el reconocimiento de los ciudadanos afectados, siguen produciéndose demoras inaceptables tanto en la valoración de los interesados, como en la notificación de la resolución de grado y nivel de dependencia, y en la posterior aprobación del programa individual de atención (PIA). La constatación de esos retrasos ha llevado a la Institución a formular recordatorios de deberes legales sobre la obligación de resolver en tiempo y forma las solicitudes presentadas.

Es necesario volver a insistir en la disparidad de criterios, de unas comunidades autónomas a otras, sobre la fecha de efectos con que deben reconocerse los derechos derivados de la situación de dependencia. A este respecto, son ya numerosas las sentencias dictadas por los diferentes tribunales superiores de justicia, en el sentido de que la prestación económica para ciudadanos debe reconocerse desde el día siguiente a la fecha de presentación de solicitudes, de acuerdo con lo mantenido por esta Institución. Se ha de evitar que los ciudadanos tengan que acudir a los tribunales, logrando así una mayor igualdad, no solo entre territorios, sino además entre los ciudadanos que sí acuden a los tribunales y ven reconocido su derecho y aquellos que no lo hacen.

Aunque las diferencias territoriales en los criterios de aplicación de la ley de dependencia no solo se refieren a la fecha del reconocimiento de las prestaciones, sino también a los servicios o prestaciones reconocidos. Estas diferencias no se han reducido y cada vez son mayores, por lo que resulta urgente la aprobación de un reglamento que, entre otras cuestiones, fije criterios para determinar la participación de los beneficiarios

en el coste de los servicios y prestaciones, previo acuerdo en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

2.7.2. Seguridad Social y Administración laboral

En materia de prestaciones de la Seguridad Social, destaca el tratamiento de las prestaciones por incapacidad permanente, en concreto, en lo que se refiere al reconocimiento del derecho a la prestación económica, a la revisión de la situación de incapacidad por agravación o mejoría y por error en la determinación del grado de incapacidad, así como al mantenimiento indebido del pago al beneficiario de la pensión, cuando se ha superado el plazo fijado para la prestación reconocida.

En el ámbito de las pensiones de jubilación, numerosas quejas se han centrado en los efectos que producen disposiciones como el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, por la dureza que los ciudadanos perciben en la aplicación de recortes en las prestaciones sociales. Muchos han visto truncadas las expectativas de renta personal que habían generado en base a las normas vigentes hasta los días previos al cumplimiento de una determinada edad, tras haber acreditado un período extenso de cotizaciones durante toda su vida laboral. Por otro lado, la Institución ha realizado diversas actuaciones sobre cuestiones referidas a los requisitos para el reconocimiento de la pensión, así como sobre las posibilidades legales para acceder a la jubilación anticipada.

En relación con las prestaciones por desempleo y con motivo de la tramitación de diversos expedientes, la Defensoría ha venido planteando distintas consideraciones respecto a los retrasos en la tramitación y comunicación a los interesados de las propuestas de extinción de prestaciones y subsidios por desempleo, o percepción indebida. Persiste la demora en comunicar las resoluciones de cobro indebido de prestaciones y subsidios que emiten las direcciones provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal, lo que perjudica más a los perceptores, que no pueden reintegrar las cantidades debidas en el plazo voluntario de pago. De nuevo hay que reiterar la necesidad de que el examen de las solicitudes de prestaciones y subsidios se ajuste verdaderamente al principio de eficacia.

Las quejas que, año tras año, recibe la Institución en lo referente a las oficinas de empleo son numerosas y hacen referencia, tanto a la información proporcionada por estas oficinas, como a la gestión y tramitación de las prestaciones a través de los canales informáticos. Estas quejas se incrementaron por la transferencia de competencias de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas. Por esta razón, el Defensor del Pueblo ha venido promoviendo la habilitación de un sistema de coordinación efectiva. Finalmente, el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, ha introducido un sistema de información común de los servicios públicos de empleo.

A pesar de que las políticas nacionales y el marco legislativo en la promoción de la igualdad de género en el mundo laboral han experimentado notables avances en nuestro país, la aplicación práctica de estas políticas no siempre produce como resultado una igualdad real en el ámbito laboral. Las mujeres siguen siendo víctimas de discriminación en los empleos, en las remuneraciones, en las condiciones del trabajo y, particularmente, en lo que se refiere al acceso a puestos de responsabilidad. Según informes

recientes, el salario de las mujeres viene a ser, en promedio, entre un 70% y un 90% del que ganan los varones y hay un porcentaje superior de mujeres en los empleos de bajos ingresos, a pesar de tener formación académica similar.

Esta Institución reconoce, en líneas generales, los avances normativos realizados para la igualdad efectiva de la mujer en el mercado laboral, y comparte las consideraciones trasladadas por la Secretaría de Estado de Empleo, que no deja de reconocer la existencia de importantes brechas de género. Al cierre de este informe, prosigue la investigación de oficio con la Secretaría de Estado de Empleo, y se ha solicitado un informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para conocer las actuaciones de inspección que se estén realizando, así como sobre las previsiones existentes de planificación de campañas concretas en materia de igualdad laboral.

2.8. Hacienda pública y actividad económica general

2.8.1. Impuestos y tributos

Las quejas en materia de impuestos y tributos son todos los años numerosas, dada la general afectación al conjunto de la población de las obligaciones tributarias. Uno de los aspectos que el Defensor del Pueblo viene destacando en sus informes anuales es el referido a la deficiente o confusa información en esta materia, en la medida en que los ciudadanos trasladan, en muchas ocasiones, problemas cuyo origen puede hallarse en errores elementales de procedimiento o en la falta de conocimiento de alguno de los requisitos exigidos en la gestión de las diferentes figuras impositivas.

En este sentido, un asunto que ha llamado la atención durante el año 2011 se refiere al equívoco generado en bastantes contribuyentes, arrendatarios de vivienda, por las notificaciones que estaban recibiendo en el sentido de realizar el pago de sus rentas particulares directamente a la Hacienda pública, para satisfacer así ciertas deudas impagadas que habían contraído sus arrendadores. Los ciudadanos que recibieron estas notificaciones, en forma de diligencia de embargo de créditos, planteaban su inquietud ante los términos de lo requerido y la disconformidad con su inclusión en un procedimiento de recaudación ajeno, quedando advertidos ellos mismos de embargo ejecutivo, en el supuesto de impago de las cantidades de renta. La Institución solicitó a la Agencia Tributaria que se llevara a cabo un esfuerzo de comunicación que despejara las dudas generadas por estas actuaciones, que se facilitara a estos ciudadanos el cumplimiento de su obligación fiscal y que se recondujera a la normativa sobre arrendamientos urbanos cualquier situación posterior de impago de renta.

Este tipo de actuaciones de la Administración tributaria es lo que la Institución viene poniendo sobre la mesa en los últimos años. Como ocurre con las auto-liquidaciones en los impuestos directos, los contribuyentes, especialmente personas físicas y modestos empresarios, necesitan que la Administración facilite mucho más el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Y no se trata solamente de arbitrar los medios de comunicación telemáticos, o de ofrecer un servicio de asistencia que, finalmente, no vincula a la Administración, lo que tantas veces conduce a error en el contribuyente no informado. Lo más importante y sustancial resultaría proveer información de calidad que permita a cualquier ciudadano comprender las características, cada vez más complejas, de cada tributo y, por supuesto, el alcance de sus derechos en los procedimientos fiscales.

Esta idea lleva a otra reflexión necesaria. Esta Institución, sin atisbo de dudas, comparte plenamente el objetivo prioritario de combatir cualquier forma de fraude fiscal,

muy especialmente en la coyuntura económica actual. Sin embargo, es también necesario manifestar el desacuerdo con determinadas prácticas de gestión tributaria que redundan en una dudosa inversión de la carga de la prueba que llega a lesionar intereses legítimos de los pequeños contribuyentes. A modo de ejemplo, el informe de este año recoge la investigación seguida con respecto a la aplicación, para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, de la deducción por reinversión en la vivienda habitual. El valor probatorio concedido al certificado de empadronamiento a estos efectos por la Hacienda pública excede las reglas de ponderación de los hechos, siendo habitual que la Administración tributaria no reconozca, en primera instancia, otros medios de prueba, por abundantes que sean, que acrediten que el contribuyente reside en la que es su vivienda habitual. En definitiva, se trata de no exacerbar el principio de sospecha, en exceso característico de la Administración tributaria, especialmente, cuando afecta a los pequeños contribuyentes.

2.8.2. Entidades financieras

Cuando se presenta este informe anual ya ha sido entregado a las Cortes Generales el estudio monográfico del Defensor del Pueblo sobre «Crisis económica y deudores hipotecarios». En los antecedentes de ese estudio se encuentran varias investigaciones seguidas en 2011 y en años anteriores, con las autoridades económicas y con el Banco de España. Sobre este último, y su insuficiente protección de los intereses de los clientes frente a las entidades de crédito y financieras, la Institución ya ha manifestado en varios informes su rechazo a las razones esgrimidas por la autoridad bancaria, basadas fundamentalmente en la prioridad del objetivo de salvaguardar la solvencia de las entidades por encima de otras consideraciones. Desde la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se cierra la expectativa de creación de un comisionado especial para la defensa de los servicios financieros, lo que deja solo al Banco de España, y a su servicio de reclamaciones, en la protección de los derechos de los consumidores bancarios.

Otro asunto tratado en 2011 y que, en varios aspectos, se recoge en el estudio especial sobre deudores hipotecarios es el referido a la falta de regulación de la insolvencia personal o familiar. Durante el año se mantuvieron actuaciones con el Gobierno central para lograr que se legislara específicamente esta situación, así como los medios de solución alternativos para el pago de los préstamos o créditos hipotecarios, incluida la fórmula de la dación en pago. Como quiera que estas cuestiones están en este momento abiertas a debate y en pleno proceso de avance regulatorio, en el contexto además de las nuevas mayorías parlamentarias y del nuevo Gobierno surgidos tras las últimas elecciones generales del mes de noviembre, parece oportuno trasladar esta cuestión a las consideraciones del próximo informe anual y a los debates que tengan lugar con motivo del estudio monográfico mencionado.

En todo caso, la Institución estima conveniente sugerir un cambio de perspectiva en los responsables públicos, en el sentido de rechazar como presupuesto, a la hora de abordar futuras regulaciones, la igualdad de las partes en los contratos bancarios. Cualquier regulación debe asumir el objetivo de compensar a la parte más débil en la negociación, es decir, el ciudadano particular, por su limitada capacidad económica y su menor acceso a la información. Con especial énfasis en los contratos que, para esos particulares y sus familias, suponen comprometer el principal de su patrimonio, es

decir, en la mayoría de los casos, la vivienda habitual y, en otros supuestos, los frutos del esfuerzo de ahorro de toda una vida.

2.9. Transportes y comunicaciones

2.9.1. Telecomunicaciones

Todos los años se recibe un número elevado de quejas por los problemas en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y la insatisfacción de los usuarios de los mismos. Hay que tener presente que, en la mayoría de los casos, las cuestiones planteadas por los ciudadanos deben ser canalizadas por las vías ordinarias de reclamación de consumo. Pero las empresas operadoras de estos servicios están llamadas a cumplir un catálogo normativo de obligaciones bien definido, que garantiza además el adecuado desarrollo de este estratégico sector económico y social.

Se continúan tramitando quejas por las disfunciones en la prestación de servicios de telefonía fija y de conexión a internet, es decir, por las deficiencias en el servicio universal de telecomunicaciones. La Institución considera oportuno recordar al operador responsable de este servicio sus obligaciones básicas: la prestación del servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija; la oferta suficiente de teléfonos públicos de pago con monedas o tarjetas; el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado; y el deber de garantizar para cada trimestre natural y en relación con todos los clientes de dicho servicio y zona, el nivel mínimo de calidad de servicio, cuyos parámetros recoge la Orden ETC/912/2006.

Cuantitativamente, sin embargo, es mayor el número de quejas presentadas por disfunciones en los servicios de telefonía móvil. A este respecto, el Defensor del Pueblo ha trasladado a los responsables administrativos la necesidad de actuar con rapidez en la solución de nuevos problemas surgidos ante la rápida evolución tecnológica que, a menudo, desborda las previsiones normativas de solución de conflictos. Por otro lado, tras la caducidad del proyecto de ley que se encontraba en tramitación en la pasada legislatura, sigue siendo igualmente urgente la aprobación de una ley reguladora de los servicios de atención al cliente, por el que, en definitiva, las empresas deben disponer de un servicio eficaz para facilitar información, atender y resolver las quejas de los usuarios. Naturalmente, esta normativa vendrá referida a todas las empresas prestadoras de servicios básicos de suministro de agua, gas y electricidad.

2.9.2. Transportes

En materia de transporte interurbano, se han tramitado quejas por la disconformidad de los usuarios con las elevadas tarifas de ciertos servicios, en particular de las líneas de tren de alta velocidad, con la falta de cobertura de los servicios de carretera en determinados trayectos, o con la ausencia de una oferta suficiente de bonificaciones para el uso más frecuente de los diversos medios de transporte.

En cuanto al transporte aéreo, destaca en el año 2011 la actuación seguida por la Institución para posibilitar que las personas con discapacidad disfruten de ayudas, a cargo del Estado, dado el alto precio de cobertura de las necesidades especiales de estas personas, concretamente las afectadas por problemas graves de movilidad y tetraplejía. En un primer momento, la autoridad de aviación civil aceptó la recomendación de

promover un nuevo sistema de subvención social para costear estas necesidades pero, lamentablemente, ha cambiado de criterio, al entender que es suficiente con el régimen de ayudas establecido por la normativa general de dependencia.

2.10. Catastro, expropiaciones y contratación administrativa

En el apartado dedicado, en general, a la acción y procedimiento administrativos, el informe da cuenta de una gran variedad de actuaciones de entre las que cabe destacar las referidas a estos tres asuntos.

La Institución, preocupada en los últimos años por las quejas sobre el funcionamiento indebido de los procedimientos de revisión catastral y los problemas generados por el incremento de las valoraciones catastrales, decidió elaborar un estudio monográfico que, en el momento de presentar esta memoria anual, ya ha sido entregado a las Cortes Generales. En lo referido al problema de las ponencias municipales de valores aprobadas en el momento de auge del mercado inmobiliario, la Dirección General del Catastro no ha mostrado un interés especial por impulsar su revisión, aludiendo a que es la corporación local la que debe instrumentarla. Esta Institución entiende que, dadas las especiales circunstancias actuales, por las que los ciudadanos están conminados en general a un mayor esfuerzo económico y fiscal para el sostenimiento de los servicios públicos, la Administración General del Estado también debe adoptar una posición mucho más activa que promueva rápidamente el ajuste de esos valores a las nuevas circunstancias de mercado. Muchos más aspectos son abordados en el informe monográfico reseñado.

Otro grupo destacado de actuaciones institucionales ha tenido como objeto el funcionamiento de los jurados provinciales de expropiación, en línea con lo estudiado en años anteriores. Los ciudadanos necesitan más garantías en los procedimientos de expropiación y de reversión que se instruyen y, al mismo tiempo, los servicios de la Administración periférica encargados de los mismos debieran ser reforzados para poder cumplir adecuadamente su tarea, en particular con el incremento de personal técnico especializado. Si se calcula en 21.185 los expedientes de expropiación pendientes de resolución, es evidente la necesidad de hacer un mayor esfuerzo en esta materia, y no solo por los perjuicios directos a los ciudadanos propietarios afectados, sino por los efectos también sobre la tesorería pública, dado el incremento de los intereses que genera la demora en las resoluciones.

Por último, en materia de contratación administrativa, es inevitable mencionar el elevado número de quejas referidas a los impagos de muchas deudas contraídas por las diferentes administraciones, especialmente, en el ámbito local. Un problema que lleva varios ejercicios perjudicando muy severamente a miles de personas y empresas, como es de general conocimiento. Varios supuestos puntuales han sido objeto de actuación por parte del Defensor del Pueblo y, en algunos casos, han podido servir para agilizar los procedimientos de pago de deudas administrativas. Sin embargo, son muchos más los casos en que los responsables administrativos declaran su incapacidad para responder en tiempo a sus compromisos de pago. El más reciente anuncio sobre la puesta en marcha de medidas presupuestarias extraordinarias para paliar la insolvencia de cientos de ayuntamientos y otros órganos de la Administración abre una puerta a la esperanza para la supervivencia de miles de negocios que, hasta la fecha, han conseguido mantenerse a duras penas en activo; lógicamente, esas medidas llegarán tarde para

otros muchos miles que en estos años han tenido que liquidar su actividad económica o profesional.

2.11. Medio ambiente, urbanismo y vivienda

2.11.1. Medio ambiente

En la investigación de las quejas que presentan los ciudadanos y las organizaciones sociales en materia de medio ambiente, el Defensor del Pueblo sigue detectando una insuficiente aceptación de los principios que inspiran la normativa medioambiental, por lo que respecta a la práctica diaria de las administraciones públicas. Además se ha de lamentar que, en varias comunidades autónomas, se haya seguido recurriendo a la aprobación en sede legislativa de planes y programas de intervención sobre el territorio que fueron declarados nulos o ilegales por los tribunales de justicia. Esa imposición por vía legislativa de la voluntad gubernamental que, en determinados casos, había sido declarada judicialmente lesiva para el medio ambiente, sustrae a la ciudadanía su capacidad de acceso a la jurisdicción, restringiendo también la participación pública en esta materia.

Muchas de las principales actuaciones realizadas en 2011 han tenido como objeto, un año más, la falta de seriedad de algunas administraciones con relación a las prescriptivas evaluaciones de impacto ambiental. Uno de los aspectos que reiteradamente viene planteando esta Institución es la necesidad de asumir, por parte de las autoridades responsables, la posibilidad de que una determinada intervención (diseño y construcción de nuevas infraestructuras, proyectos locales de desarrollo, etc.) deba ser definitivamente cancelada, cuando la evaluación ambiental arroja como resultado la contravención de las normas de protección ambiental y, por tanto, daños concretos sobre el hábitat.

Desde la perspectiva de esta Institución, es un gran error concebir la protección del medio ambiente de una de estas dos maneras: una, como si la normativa ambiental supusiera un simple requisito documental más, añadido al proceso de preparación de las actuaciones sobre el territorio, algo así como un molesto trámite administrativo que es deseable evacuar cuanto antes y sin permitir que su contenido pueda discutir la realización, en última instancia, de la intervención programada. El otro error de concepción es aún más lesivo para el interés general, en el sentido de considerar que la normativa y las instituciones ambientales constituyen por si mismas un freno para el desarrollo social y económico. Existe un consenso nacional, dados los principios de la Constitución de 1978 y la normativa de desarrollo, e internacional, con especial énfasis en las directivas de la Unión Europea, por el que los poderes públicos están plenamente obligados a conciliar cualquier propuesta de desarrollo con la protección del medio ambiente. Sin olvidar que, en última instancia, el derecho penal puede dar respuesta a los supuestos más graves de atentado contra el medio ambiente.

Estas líneas de argumentación son las que viene repitiendo la Institución en el curso de tramitación de las muchas quejas en la materia: contaminación acústica y atmosférica; violaciones del derecho a la información y participación pública; gestión municipal de las actividades clasificadas; protección y conservación de los espacios naturales; gestión de los recursos hídricos; cuidado y mantenimiento de las costas; o la prevención y gestión de los residuos urbanos e industriales.

2.11.2. Urbanismo y vivienda

Algunos de los problemas destacados en el apartado dedicado al medio ambiente son comunes a las quejas tramitadas en materia de urbanismo. Así, una parte de esas quejas ponen de relieve la insuficiente atención prestada en los planes urbanísticos hacia los aspectos ambientales, incluidas las carencias en materia de suficiencia hídrica. Con relación a las fases de planeamiento, muchas de las quejas de particulares y plataformas ciudadanas muestran también la deficiente articulación de los instrumentos de participación pública, insuficientemente garantizada.

La década anterior al comienzo de la crisis inmobiliaria en 2007, que todavía persiste y aun se recrudece, estuvo marcada por los excesos de una determinada normativa urbanística y la consiguiente promoción masiva de viviendas, como resultado de los cuales, en muchas zonas del país, es posible encontrar hoy un paisaje de solares vacíos y de bloques desocupados o sin terminar. En la actualidad se calcula en alrededor de tres millones y medio el número de viviendas vacías o desocupadas; mientras tanto, el número de las personas sin hogar es de entre 30.000 y 50.000, a lo que se suman los problemas de cientos de miles de personas que habitan viviendas precarias o deficientes, o que se encuentran en riesgo inminente de desahucio por falta de pago de sus obligaciones hipotecarias o de alquiler.

En este contexto, cobran especial relevancia las quejas referidas a la gestión de las viviendas de promoción pública. Durante 2011, por ejemplo, se han llevado a cabo varias actuaciones para paliar los problemas de los solicitantes de una vivienda con especiales necesidades, así como las referidas a los problemas de mantenimiento que debe asumir la entidad pública gestora, empresas municipales o institutos y consejerías autonómicas. Desde la Institución se solicita a los distintos organismos una actividad más intensa de atención a las necesidades de los solicitantes, así como la adopción de medidas que reactiven los recursos ya existentes, reduciendo para ello, entre otras cosas, el número de viviendas protegidas que permanecen vacías o desocupadas, o actuando más decididamente frente a la ocupación indebida de las mismas.

Otro grupo de quejas que ha sido objeto de seguimiento se refiere a las disfunciones en la tramitación de las ayudas al alquiler para jóvenes. Dado el alto número de quejas en los últimos años, se ha llegado a articular con la administración central de vivienda un método de comunicación simplificada, que ha permitido agilizar la contestación a los beneficiarios que presentaron queja por los retrasos en el abono de sus ayudas, habiéndoseles reconocido plenamente el derecho a las mismas. En otro orden de asuntos, se han investigado los problemas en la gestión de los contratos celebrados entre propietarios particulares de viviendas y la Sociedad Pública del Alquiler, que ha procedido a modificar unilateralmente, en muchos casos, las condiciones de los acuerdos suscritos dejando sin efecto la garantía de pago de la renta de acuerdo con lo estipulado.

2.12. Personal al servicio de las administraciones públicas

Las fuertes restricciones en las ofertas de empleo público han marcado el año 2011, a lo que se suman las quejas de funcionarios dependientes de las diversas administraciones por los recortes en materia de retribuciones, cuestiones ambas que, con toda seguridad, van a continuar presidiendo las actuaciones de la Institución en esta materia durante los siguientes ejercicios.

Allí donde se han mantenido las convocatorias de acceso a empleo público la afluencia de aspirantes para las plazas ofrecidas ha sido mucho mayor, lo que suele generar también más disfunciones a lo largo de los procesos. En varios casos, la Institución se ha dirigido a las administraciones responsables de la convocatoria para que extremen la diligencia en la gestión y resolución de los recursos presentados por los candidatos. Las actuaciones reseñadas en este informe anual se refieren a todo tipo de convocatorias en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la enseñanza primaria, en las corporaciones locales, en la Administración de Justicia, etc. Algunas cuestiones sometidas a examen planteaban una indebida aplicación del principio de publicidad, insuficiente transparencia en los procesos, o irregularidades en las fases de concurso, tras la oposición, y, en concreto, indebida valoración de los méritos acreditados, entre otros muchos aspectos.

Evidentemente, un asunto de gran preocupación es la modificación de los regímenes retributivos en el empleo público. Las normas anuales presupuestarias del Estado y de las diferentes comunidades autónomas para el año 2011 motivaron la presentación de un número significativamente alto de peticiones para interponer recurso de inconstitucionalidad. En varios supuestos, los solicitantes eran organizaciones sindicales representantes de empleados públicos. La Institución, finalmente, de acuerdo con la doctrina constitucional imperante, decidió no interponer estos recursos, solicitados con relación a varias leyes de la Región de Murcia, de Castilla y León, de Canarias, de la Comunidad de Madrid y la de presupuestos generales del Estado.